



klimaat voor ruimte
climate changes
spatial planning

Klimaatverandering en ruimtelijke ordening: verkenning van onderzoeksthema's

Rapport nr. 008/2008

Klimaatverandering en ruimtelijke ordening: verkenning van onderzoeksthema's

Rapport nr. 008/2008



Onder redactie van:

Prof.dr. Peter P.J. Driessen¹, Ir. Florrie de Pater², Prof.dr. Tejo J.M. Spit¹

(1) Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, (2) Programmabureau Klimaat voor Ruimte

ISBN 978-90-8815-003-6

Dit oloopdebat is gehouden in het kader van de nationale onderzoekprogramma's Klimaat voor Ruimte en Kennis voor Klimaat.

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
1. Inleiding	1
2. Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie	3
2.1 Relevantie van planologisch onderzoek voor klimaatbeleid	3
2.2 Verschuivende panelen van ruimtelijke regelgeving en planning in Nederland	5
2.3 Teleocratie en nomocratie	7
2.4 Framing van sociale normen	12
2.5 Governance	14
2.6 Conclusies	15
3. Klimaatverandering in het ruimtelijke ordeningsrecht?	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Enkele uitgangspunten in het nationale ruimtelijke ordeningsrecht	18
3.3 Het ruimtelijke ordeningsrecht en klimaatverandering	21
3.4 Onderzoekvragen	24
4. Sturingsvraagstukken in de relatie tussen land-use en klimaatverandering	25
4.1 Plaatsbepaling	25
4.2 Een institutioneel-economisch perspectief	26
4.3 Conclusie	29
5. Op maat	31
5.1 Kennisvorming als proces van sociale interactie en betekenisgeving	31
5.2 Adaptatie voorstelbaar en bespreekbaar maken	32
5.3 Het benoemen van onzekerheid	34
5.4 De bijdrage van de planologie	35
5.5 Inter- en transdisciplinair werken	35
6. Een gunstig klimaat voor hoogwaardige gebiedsontwikkeling	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Paradox 1: zij die willen domineren ontberen kennis en kunde om dat te doen	40
6.3 Paradox 2: zij die kunnen domineren doden vaak veel zelfsturend vermogen	41
6.4 Consequenties voor ruimte en klimaat	42
6.5 Conclusie	44

Copyright © 2008
 Nationaal Onderzoekprogramma Klimaat voor Ruimte (KvR). Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, in geautomatiseerde bestanden opgeslagen en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nationaal Onderzoekprogramma Klimaat voor Ruimte. In overeenstemming met artikel 15a van het Nederlandse auteursrecht is het toegestaan delen van deze publicatie te citeren, daarbij gebruik makend van een duidelijke referentie naar deze publicatie.

Aansprakelijkheid
 Hoewel uiterste zorg is besteed aan de inhoud van deze publicatie aanvaardt de Stichting Klimaat voor Ruimte, de leden van deze organisatie, de auteurs van deze publicatie en hun organisaties, noch de samenstellers enige aansprakelijkheid voor onvolledigheid, onjuistheid of de gevolgen daarvan. Gebruik van de inhoud van deze publicatie is voor de verantwoordelijkheid van de gebruiker.

7.	Verslag van het debat d.d. 13 maart 2008	47
7.1	Opening	47
7.2	Achtergrond debat en kader: ARK, KvR en KvK	48
7.3	Klimaatproblematiek en belang van ruimtelijke adaptatie	51
7.4	Ruimtelijke perspectieven, een voorbeeld	52
7.5	De Matrix: ruimtelijke scenario's en de vier P's	54
7.6	Korte presentaties door de vijf essayisten	56
7.7	Discussieronde	62
7.8	Hoofdpunten samengevat	62
7.9	Afsluiting: follow-up na deze bijeenkomst	71
8.	Een gespannen relatie: klimaatverandering en ruimtelijke ordening	73
8.1	Inleiding	73
8.2	Spanningsvelden	74
8.3	Tot slot	77
	Literatuur	79
	Bijlage 1. Over de auteurs	83
	Bijlage 2. Deelnemers oploopdebat Planologie	85

Voorwoord



Voor u ligt het verslag van het oploopdebat Klimaatverandering en Planologie, gehouden op 13 maart 2008. In dit debat heeft een dertigtal Nederlandse wetenschappers en beleidsmensen verkend welke kennis nodig is op het terrein van de planologie, bestuurskunde en het ruimtelijke orderingsrecht om Nederland klimaatbestendig in te richten.

Het debat is geïnitieerd door de twee nationale onderzoekprogramma's op het gebied van klimaatverandering: het in 2004 gestarte Klimaat voor Ruimte en het in 2008 beginnende Kennis voor Klimaat. Na vier jaar looptijd van Klimaat voor Ruimte is er klimaatkennis beschikbaar gekomen die het mogelijk maakt toekomstige investeringen in ruimtelijke ordening en infrastructuur te beschouwen in het licht van klimaatverandering. Vanuit dit lopende programma worden daarom initiatieven genomen die kennis nader te preciseren en op de ruimtelijke orderingsagenda te krijgen. In de praktijk blijkt dat er vooral ook kennis nodig is van socio-economische, planologische, bestuurlijke en juridische systemen, die ten grondslag liggen aan de ruimtelijke ordening.

Het onderzoekprogramma Kennis voor Klimaat heeft vanaf het begin van haar programmering fors ingezet op onderzoek naar wat klimaatverandering betekent voor ruimtelijke investeringen. De hotspotbenadering met vraaggestuurd onderzoek binnen dit programma is hiervan een duidelijke illustratie. Vanuit dit nieuwe programma bestaat echter behoefte aan een articulatie van de kennisvragen op de meer socio-economische en bestuurlijke gebieden van de ruimtelijke ordening. Daarom hebben de twee onderzoekprogramma's de handen ineen geslagen en gezamenlijk dit oploop debat georganiseerd.

Het debat was levendig en van hoog niveau. Het heeft geresulteerd in een groot aantal kennisvragen. De beide kennisprogramma's zullen deze onderzoekvragen gezamenlijk verder uitwerken en prioriteiten stellen in het uitzetten van nader onderzoek op het gebied.

We wensen u veel leesplezier en hopen dat de vragen ook u zullen inspireren tot creatieve en praktisch bruikbare ideeën voor een klimaatbestendige inrichting.

Pier Vellinga
Kennis voor Klimaat
Voorzitter Raad van Bestuur

Pavel Kabat
Klimaat voor Ruimte
Wetenschappelijk directeur

1. Inleiding

Peter Driessen, Florrie de Pater en Tejo Spit



Dat het mondiale klimaat verandert, is door het IPCC¹ in haar rapportage van 2007 onomstotelijk vastgesteld. Ook in Nederland is de klimaatverandering nu al merkbaar en de verwachting is dat de effecten over enkele decennia nog veel meer voelbaar worden. Het KNMI heeft verschillende scenario's voor klimaatverandering opgesteld. Het is nu nog niet bekend welk scenario in de toekomst het meest valide zal blijken. De wetenschappelijke bewijsvoering voor klimaatverandering wordt weliswaar steeds beter, maar over de wijze waarop het klimaat zal veranderen blijven grote onzekerheden ontstaan. Deze onzekerheden hebben niet alleen betrekking op de aard van het verschijnsel (de mate waarin het klimaat verandert en de termijn waarop de effecten zich doen gelden), maar ook op de gevolgen ervan (risico's) voor Nederland en de ons omringende landen, alsmede op de meest optimale strategieën om de mogelijke gevolgen effectief het hoofd te bieden. Het vraagstuk raakt de wijze van inrichting en gebruik van onze ruimte en zal mede bepalend worden voor locatiebeslissingen. Klimaatverandering is daarmee ruimtelijk relevant. Daarom heeft de overheid een politieke ambitie vastgelegd in de nationale adaptatiestrategie 'Maak ruimte voor klimaat' (2007) om Nederland klimaatbestendig te maken en ook in de toekomst bij ruimtelijke inrichtingsvraagstukken rekening te houden met klimaatverandering. Een hernieuwde visie op de inrichting van Nederland is derhalve noodzakelijk. Die visie moet gebaseerd zijn op de actuele stand van de wetenschappelijke kennis. Bij het opstellen van die visie moeten verschillende belangen en waarden in onze maatschappij

¹ IPCC is de Intergovernmental Panel on Climate Change.

worden betrokken, alsmede de daarbij behorende verschillende visies op het probleem en de oplossing ervan. Die visie moet ook rekening houden met de wijze waarop de wetenschap haar inhoudelijke bijdrage optimaal kan laten renderen in deze maatschappelijke context. De nationale overheid heeft besloten het wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering en de implicaties daarvan voor de ruimtelijke inrichting te ondersteunen. Daartoe zijn twee onderzoekprogramma's in het leven geroepen, Klimaat voor Ruimte (2004-2008) en Kennis voor Klimaat (2007-2013). Het wetenschappelijk onderzoek dat via beide programma's wordt ondersteund, dient beleidsrelevant te zijn en nationale en regionale adaptatiestrategieën te ondersteunen. Tot op heden hebben planologen, bestuurskundigen en juristen zich nauwelijks bezighouden met het klimaatvraagstuk. Beide programma's hebben zich daarom voorgenomen te investeren in dit type sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Voldoende reden dus om het veld van wetenschappers bij elkaar te brengen en de vraag te verkennen welke typen onderzoek zinvol zouden kunnen zijn.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een oloopdebat, gehouden op 13 maart 2008 in Utrecht, voor planologen, bestuurskundigen en juristen over het vraagstuk van klimaatverandering en ruimtelijke ordening. Aan vijf wetenschappers is gevraagd om, ter voorbereiding van het debat, een essay te schrijven vanuit verschillende invalshoeken. De essays moesten een antwoord geven op de vraag hoe planologisch, bestuurskundig en/of juridisch onderzoek dienstbaar zou kunnen zijn aan de ontwikkeling van klimaatadaptatiestrategieën en welke onderzoekthema's en vragen in dat verband van belang kunnen worden geacht. Die vraag is voorgelegd aan prof. Willem Salet (UvA), mr. Toon de Gier (UU), prof. Tejo Spit (UU), prof. Arnold van der Valk (WUR) en prof. Geert Teisman (EUR). De door hen geschreven essays zijn in dit rapport integraal opgenomen (hoofdstukken 2 tot en met 6).

De essays zijn tijdens het debat toegelicht, waarna gediscussieerd is over mogelijk relevante onderzoekthema's en onderzoeksvragen. Deze toelichting werd vooraf gegaan door enkele algemene inleidingen over klimaatverandering en het vraagstuk van ruimtelijke ordening door ir. Florrie de Pater, prof. Pavel Kabat, drs. Marianne Kuijpers-Linde en ir. Dirk Sijmons. Het verslag van het debat is te vinden in hoofdstuk 7 van dit rapport.

In het afsluitende hoofdstuk 8 wordt een poging gedaan om uit de essays en het debat enkele algemene lijnen te trekken, die bouwstenen kunnen vormen voor de verdere onderzoekprogrammering.

2. Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie

Uitgangspunten voor onderzoek naar de potenties van materiële regelgeving in de planologie met het oog op mitigatie en adaptatie van klimaatverandering

Willem Salet



2.1 Relevantie van planologisch onderzoek voor klimaatbeleid

De bestudering van de veranderingen van het klimaat, de mogelijkheden om zulke veranderingen te beïnvloeden en de gevolgen enigszins te beheersen, houdt wetenschappers van zeer verschillende achtergrond bezig. Een onderzoeksprogramma naar klimaatbeleid moet dan ook bij uitstek interdisciplinair worden opgezet. Vanuit die algemene positiebepaling zal ik een specifieke inbreng vanuit de planologie proberen te duiden. De planologie heeft zich nooit gespecialiseerd in de wetenschappelijke analyse van klimaatverschijnselen en ook niet in de mogelijke verklaring van veranderingen in het klimaat. Voor de planologie is het klimaat een externe conditie, een wezenlijke conditie ongetwijfeld, maar niet een zelfstandig studie-object. De planologie houdt zich vooral bezig met de vraag hoe maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijke orde zich met elkaar verbinden. Voorts zijn planologen geïnteresseerd in de vraag hoe sociale interacties en interventies in die onderlinge relatie zijn geïnstitutionaliseerd. Zo speelt het planologisch onderzoek zich grotendeels af binnen het drieluik: *samenleving, ruimte en instituties*. Voor onderzoek naar klimaatbeleid brengt dit een specifieke invalshoek met zich mee. Vraag de planoloog niet hoe en waarom het klimaat verandert (het thema van klimaatonderzoek), maar hoe mensen in hun onderlinge betrekkingen met ruimte omgaan. Deze laatste vraag blijkt uiterst relevant voor onderzoek naar klimaatbeleid. Klimaatbeleid is immers niet alleen op zoek naar informatie over veranderingen in het klimaat, maar ook naar de sociale en ruimtelijke processen die bijdragen aan de veranderingen

van het klimaat en naar de mogelijkheden om zulke veranderingen te beïnvloeden (dit staat bekend als de uitdaging van *mitigatie*). Voorts is klimaatbeleid geïnteresseerd in de mogelijkheden om de gevolgen van klimaatverandering sociaal en ruimtelijk op te vangen (dit is de uitdaging van *adaptatie*). Deze mitigatie- en adaptatievraagstukken liggen in het hart van de planologie.

De manier waarop mensen in hun onderlinge relaties omgaan met ruimte, blijkt binnen de categorie van *beïnvloedbare mogelijkheden* een uiterst relevante vraag te zijn. Ordening en gebruik van ruimte worden algemeen beschouwd als zeer goed beïnvloedbare variabelen in menselijk gedrag, bovendien is de impact hiervan op de bovengenoemde mitigatie en adaptatie vaak aanzienlijk. Bij de oorzaken van klimaatverandering gaat het vooral om duurzaamheidsvraagstukken. De cruciale vraag voor de planologie is hier hoe de ordening en het gebruik van ruimte een hogere mate van *duurzaamheid* - en daarmee een beperkter aantasting van de klimaatgesteldheid - kunnen bevorderen. Deze vraag doorsnijdt het complete ruimtelijke beleidsgebied: van de behoefte aan samenhangende en uitgebalanceerde ordening van ruimtelijke activiteiten in stedelijke en landelijke gebieden tot de optimalisering van condities voor verkeer- en vervoersbeleid; van de organisatie van ruimtelijk efficiënt gebruik van energie tot een spaarzame ordening van de ruimtelijke economie. Als het aankomt op de verwerking van de gevolgen van klimaatverandering (het adaptatievraagstuk) zijn er opnieuw tal van mogelijkheden voor aanpassing. Voor het planologisch onderzoek hebben de belangrijkste vragen hier betrekking op de ruimtelijke risico's die zijn verbonden met de beheersing van de grote nieuwe *watervraagstukken*, zoals in het bijzonder de diverse overstromingsrisico's en de hiermee verbonden locatie- en herinrichtingsvraagstukken van ruimtelijke activiteiten, de nieuwe behoefte aan ruimte voor water (inclusief de beschikbaarheid van waterstromen, de ruimtelijke vraagstukken met betrekking tot verzilting, verdroging, etc.).

Wij spitsen onze uitgangspunten voor onderzoek toe op de *veranderingscapaciteiten* van het huidige bestand van ruimtelijke regelgeving en planning. De kernvraag in het voorliggende onderzoekprogramma is of het systeem van ruimtelijke regelgeving wel adequaat is toegerust om ruimtelijke mitigatie en adaptatie van klimaatverandering en – mede in combinatie hiermee - vraagstukken van duurzaamheid en water effectief te accommoderen. Er is nog veel onzekerheid over de precieze impact van klimaatverandering op de sociale en ruimtelijke orde, dat geldt ook voor vraagstukken van

duurzaamheid en water, maar in het lopende programma Klimaat voor Ruimte is afdoende aangetoond dat er forse opgaven liggen voor ruimtelijke transformatie. We richten ons op de vraag naar het *responsie- en reguleringsvermogen* van het stelsel van ruimtelijke regelgeving en planning. Geconcludeerd wordt dat het gangbare bestel van ruimtelijke regelgeving en planning niet is toegerust voor grote transformaties omdat het ruimtelijke beleidssysteem te zeer is toegesneden op doelgerichte en plaats specifieke interventies. Vernieuwend onderzoek naar de mogelijke betekenis van algemeen werkende materiële normstelling lijkt dringend geboden. Een sterkere normatieve inslag van de ruimtelijke regelgeving is ook nodig om richting te geven aan beleid dat in toenemende mate wordt gevormd in netwerken tussen verschillende publieke en private partijen. De recente groei van co-producties van beleid in 'horizontale netwerken' voor ruimtelijke plannen en projecten leidt niet vanzelfsprekend tot betere mitigatie en adaptatie van klimaatverandering. Materiële normen van algemene aard kunnen ook aan deze beleidsprocessen een richtinggevende normatieve dimensie toevoegen. Het voorstel om de aandacht van het onderzoek toe te spitsen op materiële normstelling van algemene strekking, betekent voor de huidige context van ruimtelijke regelgeving en planning in Nederland een ingrijpende vernieuwing. Het impliceert in feite een *paradigmaverschuiving*. Er wordt namelijk voorgesteld om nieuwe potenties van ruimtelijke regelgeving en planning fundamenteel te onderzoeken vanuit *nomocratisch* perspectief, terwijl de bestaande praktijken juist vanuit *teleocratisch* perspectief zijn geëvalueerd. Deze principes worden straks uitvoerig toegelicht. In andere landen is hiermee al meer ervaring opgedaan waardoor een internationale onderzoeklijn van dit onderzoekprogramma geboden is. Voor interdisciplinair en internationaal vergelijkend onderzoek naar de wisselwerking tussen nomocratische en teleocratische principes van regelgeving worden in dit raamwerk voor een onderzoekprogramma enige uitgangspunten uitgewerkt op het snijvlak van planning, recht en institutionele sociale wetenschappen.

2.2 Verschuivende panelen van ruimtelijke regelgeving en planning in Nederland

Op 1 februari 2008 vond in Delft het congres 'Vijftig Jaar Nota Westen des Lands' plaats om feestelijk stil te staan bij de geschiedenis van een halve eeuw nationale ruimtelijke ordening in Nederland en om vooruit te kijken naar de komende decennia. Later dit jaar zal ook het invoeringsbesluit van de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht worden. Deze wet heeft sinds zijn introductie in het begin van de jaren zestig ruim 45 jaar stand gehouden; de wetgever

meende telkens te kunnen volstaan met relatief kleine aanpassingen van het wettelijk regime. Toch zijn de omstandigheden fors veranderd. Stond de nationale overheid in het begin van de jaren zestig - samen met nationale georganiseerde partners - nog stevig aan het roer van de arrangementen voor de opbouw van de verzorgingsstaat en dus ook voor de ruimtelijke conditionering hiervan, in het huidige geïberaliseerde tijdperk neemt de centrale overheid een veel grotere terughoudendheid in acht. De praktijk van ruimtelijke plannen en projecten is toch vooral een kwestie van co-productie geworden - een samenwerking tussen publieke en private partijen - die niet zelden over verschillende schaalniveaus heen loopt. Men spreekt hierom ook wel van het ontstaan van beleidsproducties in een context van *multi-actor and multi-level governance*. De overheid heeft in deze veelsoortige arrangementen niet meer vanzelfsprekend het initiatief. Na twintig jaar liberalisatie kunnen de verhoudingen in de praktijk van de beleidsproducties in veel gevallen wellicht beter als nevenschikkend dan als bovenschikkend getypeerd worden en verschuift ook de juridische aard van deze verhoudingen geleidelijk van 'hierarchical' naar 'contractueel'. Dit geldt ook voor het ruimtelijke beleidsgebied. In feite was één van de overwegingen achter de recente wijziging van de WRO om de verschillende overheidslagen elk meer autonomie te geven en om besluiten over projecten uit de planmatige samenhang te halen. Hierdoor kunnen de verschillende bestuurslagen niet alleen zelfstandiger projecten oppakken maar wordt ook de deur geopend voor coalities met externe maatschappelijke partijen. De vernieuwde wet probeert op deze manier meer ruimte te scheppen voor het beginsel van contractuele verhoudingen in plaats van de vele bestuursinterne samenhangen die tot dusverre in het ruimtelijke planstelsel waren voorzien. Overigens moet men maar hopen dat deze overheden nu niet *elkaar* in de haren gaan vliegen en ook extern in conflicterende coalities terecht komen (het antwoord op de vraag hoe dat voorkomen moet worden, heeft de wetgever bewaard tot het nog te verschijnen invoeringsbesluit op de gewijzigde WRO).

Even opvallend is de positieverandering van de nationale ruimtelijke overheid zelf. Binnen het ministerie van VROM gold de Rijksplanologische Dienst (RPD) tientallen jaren als het centrum van nationale ruimtelijke planning. Dit was de plaats waar nieuwe ruimtelijke plannen en beleidslijnen voor Nederland werden uitgezet, met impact voor menige beleidssector. Hoewel de WRO in principe een subsidiaire grondslag had, kon er geen misverstand over bestaan dat de nationale ruimtelijke plannen de koers bepaalden voor de ruimtelijke plannen van lagere overheden. De praktijk van de ruimtelijke planning kon tot in het midden van de jaren negentig getypeerd worden als een 'overheid

geleid' bestel en binnen dat bestel zette de nationale overheid, i.c. de RPD, de toon. In de praktijk vonden natuurlijk telkens ook veel veranderingen van ruimtegebruik plaats buiten de plannen om - de planners konden immers niet alles bestieren - maar de organisatie van het systeem was 'overheid geleid'. Inmiddels heeft de nationale overheid veel sturingsambities laten varen, de laatste Nota Ruimte ademt openlijk de geest van liberalisatie en decentralisatie. Ook het jonge Ruimtelijk Plan Bureau (RPB) - de opvolger van de RPD - keerde de rug naar planning en beleid en ging zich toeleggen op toegepast onderzoek naar gedragingen in de ruimte. Het is inmiddels op weg naar al weer een nieuwe toekomst. Er is nog wel een stevige beleidsagenda voor ruimtelijk beleid van overheidswege maar die wordt binnen de overheid primair op regionaal en lokaal niveau waargenomen, en - interessant genoeg - vooral via ruimtelijke relevante beleidssectoren ook op Europees niveau. De verschuivende panelen in de tegenwoordige context van governance - zowel in de geïberaliseerde relatie tussen overheid en samenleving als binnen de diverse schaalniveaus van de overheid - vergen hiermee aandacht op de onderzoekagenda. We verkennen echter eerst de kwaliteit van de regelgeving.

2.3 Teleocratie en nomocratie

Het wezenskenmerk van de ruimtelijke planning en regelgeving in Nederland is de fundering op *teleocratische* grondslag. De grondslag van teleocratie betekent dat de wens om de ruimtelijke ontwikkeling op bepaalde plaatsen te geleiden naar een gewenste toekomstige situatie, als leidraad is genomen voor vormgeving van planning en regelgeving. *Telos* is Grieks voor doel: teleocratie stelt het specifieke doel voorop. Beschouwd vanuit algemene rechtsprincipes is de teleocratische grondslag van ruimtelijke regelgeving niet vanzelfsprekend, zij is ook niet zonder problemen. In het recht prevaleert het beginsel van algemene regelgeving waarbij materiële normstelling beperkingen oplegt aan mogelijk gedrag van rechtssubjecten. *Normos* staat voor algemene 'regel' of 'wet'. Het recht is in beginsel nomocratisch georiënteerd: het geeft voorkeur aan regelgeving in algemene zin (boven specifieke doelstelling) en wel zodanig dat de algemene (gedragsbeperkende) regels in zeer veel verschillende situaties kunnen worden toegepast. Hierdoor hoeft niet voor elke nieuwe situatie nieuwe regelgeving te worden vastgesteld. Bovendien geeft het de burger de kans om een zekere lijn in het geheel van regelgeving te herkennen. In de filosofie van de rechtsstaat worden de 'algemeenheid' en 'duurzaamheid' van rechtsregels daarom als een belangrijk goed beschouwd. Sommige radicale rechtsfilosofen menen zelfs dat zuiver nomocratische regelgeving, die zich beperkt tot wettelijke bevestiging van spontaan gegroeide spelregels in de samenleving, als

exclusief filter voor publiekrechtelijke regelgeving gehanteerd zou moeten worden. Wetgeving zou volgens die opvatting niet door de overheid gebruikt mogen worden om gericht sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Zulke stelligheid is tot de boekenkast beperkt gebleven. In de praktijk produceert de overheid in vrijwel alle landen al decennia lang teleocratische beleidsinitiatieven, zoals doeleindnota's, plannen, subsidies en andere doelgerichte beleidsfiguren. Ook het karakter van de wetgeving zelf heeft in zeer veel gevallen teleocratische trekken gekregen (compleet met doelinstructies). Deze cultuur wordt niet in de laatste plaats aangewakkerd door de veel voorkomende open delegatie van de normstellende bevoegdheid door de wetgever aan het uitvoerend bestuur. In feite heeft de wetgever zich in dit responsieve tijdperk in zeer veel gevallen gevoegd naar de dringende instrumentele behoefte van maatschappelijke en politieke instanties om via de overheid actief richting te kunnen geven aan toekomstgericht beleid.

De claim van het rechtsstaatsprincipe om algemene regels te stellen voor vraagstukken die zich in grote maatschappelijke specificiteit en verscheidenheid plegen voor te doen, is nog altijd van groot belang maar is in de praktijk niet altijd eenvoudig in te lossen. Wie maatschappelijke problemen wenst aan te pakken, pakt het liefst meteen de koe en de horens bij de kop. Maatschappelijke problemen worden zeer specifiek gesignaleerd en in zeer bijzondere situaties. De nomocratische rechtsfilosofie verlangt dat zulke definities van problemen worden gegeneraliseerd opdat normen in algemeenheid kunnen worden gesteld. Vervolgens moeten de algemene normen dan weer houvast geven in compleet andere specifieke situaties. Deze dubbele omslag van specifiek naar algemeen en dan weer van algemeen naar een andere specifieke situatie, wordt wel aangeduid als het probleem van de *juridische transformatie*. Dit probleem is niet altijd eenvoudig op te lossen, het baart de wetgever al tijden kopzorgen. Met andere woorden: het is niet zo eenvoudig om de behoefte aan specifieke beleidsinformaties via *algemene* regels op te pakken. Naarmate de politieke aspiraties om specifiek richting te geven aan het maatschappelijke proces in de loop van de tijd toenamen, tendeerde de gewillige wetgever steeds meer naar instrumentele teleocratische beleidvoering en verschoof de normatieve kracht van het bovengenoemde principe van algemene regelgeving verder naar de achtergrond.

Tegen deze achtergrond verbaast het niet dat de wetgever bij de vaststelling van de WRO in 1962 voor een regime van teleocratische

beginselen heeft gekozen. Ingrepren in de ruimtelijke orde zijn immers bij uitstek *situationeel*, de aspiraties voor ruimtelijke beheersing zijn gedifferentieerd: ze zijn *gespecificeerd naar tijd en plaats*. In plaats van algemene regels verkoos de wetgever invoering van doelgerichte plannen en projecten die - dwars door alle overheidslagen heen - als onderling samenhangend systeem werden geconditioneerd. Alleen het gemeentelijke bestemmingsplan kreeg externe werking in deze subsidiaire verhoudingen, maar gebruik van dit plan was met fijne draden verbonden met de indicatieve plannen van de hogere overheidsniveaus. Doordat de wetgever het teleocratische pad verkoos, moest de wet met veel zware procedures worden opgetuigd die een rechtsgang volgens gangbaar staatsrecht moesten garanderen (inspraak, hoor, consultatie, beroepsgang, etc.). De WRO is hiermee een proceswet geworden met veel procedures die het mogelijk maken ruimtelijke interventies naar de specifieke maten van tijd en plaats te snijden. Uiteindelijk moet voor elke vergunning een beschikking worden geslagen. De bestuurslasten zijn hiermee zeer hoog en de uiteindelijke normering verschilt van plek tot plek. Het recht heeft zich aldus gevoegd naar de specifieke beleidsaspiraties.

Dat neemt echter niet weg dat de discussie nooit is verstomd over de rechtsskwaliteit van plannen en beleidsnota's (die speelt natuurlijk ook buiten het ruimtelijke beleidsgebied). Ik noem hier twee grote problemen van teleocratische planning en regelgeving. Ten eerste het probleem van het uitgangspunt zelf: teleocratische beleidsinitiatieven zijn doelgericht, zij beschrijven aspiraties van een wenselijke toekomst. De beleidvoerende overheid is bovenal een 'goede overheid' maar wat in de samenleving vanuit het ene perspectief als goed wordt gezien, is vanuit het andere een plaag. Het behoud van het 'goede' Groene Hart in de Randstad betekent voor de individuele grondbezitter juist waardevermindering van zijn goed. Daarom is het recht zeer terughoudend om aspiraties te definiëren. Zelfs als een jurist vrijheid moet definiëren, begint hij - als het goed is - op te sommen wat *niet* mag, hiermee impliciet open latende de hele - *grotendeels omgekende* - wereld van mogelijkheden die niet wordt ingeperkt. Het niet ingeperkte definieert de vrije wereld. In teleocratisch gemotiveerde, ruimtelijke plannen wordt de wereld van *het wenselijke* doorgaans breed uitgemeten maar om vatbaar te worden voor recht gaat de jurist op zoek naar de *begrenzingsen van het mogelijke*. Dat is het verschil tussen doelstellingsnota's en materiële regelgeving. Hoe vaak heeft niet de rechter uiteindelijk de status moeten zoeken en vaststellen van de vele beleidsaspiraties die vooral in nationale ruimtelijke plannen gehuldigd werden. De rechter heeft de beleidsmakers frequent moeten aansporen

om de status van beleidsambities te preciseren (zie bijvoorbeeld de aansporing om 'essentiële' beleidsbeslissingen als *beleidsregels* uit te werken).

Het tweede probleem van teleocratisch beleid betreft het volgende. Indien de teleocratische wetgever (annex beleidsmaker) kiest voor doelbewuste en zeer specifieke beleidstrajecten (in plaats van generieke regels), wordt onbewust het pad van mogelijke beleidstrajecten in de toekomst al op voorhand dichtgeschroefd met allerhande voorschriften. Het probleem van deze 'Normfluss' wordt nu ook al vaak onderkend als gevolg van de instrumentele koers die in het verleden werd gevoerd. Een aardig voorbeeld van de averechtsse werking van deze werkwijze op het gebied van energiebesparing (mitigatie) is de nieuwe Maastoren die onlangs is ontworpen voor Rotterdam. De Maastoren wordt het hoogste en grootste kantoorcomplex in Nederland. De projectontwikkelaar van het complex profileert zich als innovierend energie-ondernemer en zag kans het kolossale bouwwerk CO₂ vrij te laten construeren! De wetgever heeft zich in de tussentijd echter zo veel zorgen gemaakt over de verkisting van energie en de uitstoot van CO₂ dat hij op dit punt een nieuwe generatie doelspecifieke voorschriften heeft doen uitvaardigen. Als uitkomst van deze doelspecifieke regelgeving (onder meer verbod op grote ramen bij dit soort bouwwerken) kunnen de innovatieve constructies die in de Maastoren zo succesvol bleken, bij toekomstige projecten al niet eens meer worden toegepast!

In dit korte bestek konden slechts een paar problemen van de teleocratische benadering van planning en regelgeving worden aangeduid. Maar er is voldoende reden om meer in algemene zin te betwijfelen of de moeizame weg van doel- en plaats specifieke beleidsaspiraties wel voldoende houvast kan bieden om de structurele vraagstukken van ruimtelijke transformatie adequaat aan te pakken. Bij zulke systeemveranderingen, zoals mitigatie en adaptatie van klimaatverandering, dienen de mogelijkheden van democratische regelgeving op zijn minst onderzocht te worden en zullen ook de internationale ervaringen via vergelijkend onderzoek in beeld gebracht moeten worden. De vraag of nieuwe woonwijken nog steeds 5 meter onder NAP aangelegd kunnen worden, is een vraag (een adaptatievraag) die toch een meer algemene rechtvaardiging vraagt dan de afwegingen in een specifieke lokale setting? Kan aan het algemene beginsel van 'ruimtelijke spaarzaamheid', of aan het beginsel van 'intensivering van ruimtegebruik' het vermoeden van voorrang worden toegekend zodat men in afwegingen van allerhande dagelijkse praktijken in elk geval aan dit argument met voorrang aandacht dient te besteden?

Het zijn zulke concrete vragen die bij algemene normering in beeld komen. Nederland loopt bij de exploratie en invoering van niet-plaatsgebonden materiële ruimtelijke normen niet voorop. Internationaal zijn er systemen van beleid en regulering die gekenmerkt worden door menging van algemene en specifieke beginselen van regelgeving.

Meer aandacht voor algemeen werkende materiële normstelling betekent niet dat plaats specifieke afwegingen er opeens niet meer toe zouden doen. Het *contextualiseren* van beleidsafwegingen (het toespitsen op de bijzondere condities van plaats en tijd) is een wezenlijk vereiste voor een goede kwaliteit van ruimtelijke planning en regelgeving. De kunst is om algemeen werkende regels in te voeren die het *materiële principe* in essentie definiëren - zonder hierbij in detaillering en vergaande specificatie te vervallen - en deze algemene principes op zo'n manier in bijzondere locale afwegingen te laten doorwerken dat de algemene norm in die praktijken nader inhoud kan krijgen. Er zijn wel voorbeelden van toepassingen die deze subtiële samenhang kunnen illustreren. Het bekendste en oudste voorbeeld is ongetwijfeld de *aansprakelijkheidswetgeving*. Aansprakelijkheidswetgeving maakt het op grond van een algemeen principe mogelijk om mensen of organisaties aansprakelijk te stellen voor bepaalde negatieve externe effecten die zij jegens anderen te weeg hebben gebracht. Wat precies die negatieve effecten zijn, varieert van geval tot geval, wat precies de omvang van de aansprakelijkheid is, varieert al even zeer maar het algemene principe normeert wel talloze bijzondere afwegingen die in dagelijkse praktijken worden gemaakt. Het is dan ook geen toeval dat in tal van landen tegenwoordig wordt geëxperimenteerd met nieuwe principes van aansprakelijkheid, zoals *milieu-aansprakelijkheid*. Een ander voorbeeld betreft de invoering van *voorrangsregels*. Bij voorrangsregels bepaalt de algemene norm dat voorrang of prioriteit aan een bepaalde kwaliteit wordt gegeven zonder naleving dwingend voor te schrijven. De voorrangsregel dwingt wel tot nadere argumentatie, en wel argumentatie vanuit het gestelde principe. Indien men plaatselijk tot een andere afweging mocht komen, moet dat wel degelijk beargumenteerd worden in het licht van de voorrang die in de norm is aangegeven. De wetgever kan zelfs zekere compensatie verlangen indien het beginsel van de norm wordt aangetast. Het interessante van dit type regelgeving is dat algemeen werkende normen gecontextualiseerd worden en op die manier niet alleen in algemene zin het behoud van bepaalde kwaliteiten borgen (een uniforme toepassing in zeer uiteenlopende situaties zou de algemene norm niet populair maken en de politieke organen voortdurend in een lastig parket brengen) maar juist ook tot vernieuwing en verdere

specifieke uitwerking kunnen inspireren in tal van specifieke situaties die naar eigen merites beoordeeld worden.

Het is van groot belang om internationale ervaringen met zulke combinaties van democratische en teleocratische principes op te sporen en te evalueren. Een treffend voorbeeld betreft de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk met de bekende nationale (en recentelijk ook regionale) *planning guidelines*. Het Verenigd Koninkrijk worstelt de laatste tien jaar overigens zelf ook met het planningssysteem en is druk in de weer met vragen rondom klimaatverandering en duurzaamheid. Het is zinvol om deze internationale voorbeelden te bestuderen vanuit teleocratisch en democratisch perspectief. Sommige planning guidelines zijn doelstellend, tijd- en plaatsbepaald en kunnen beschouwd worden als een soort doelmatige instructienormen. Zulke guidelines verschillen niet principieel van de teleocratische beleidsregels die in onze ruimtelijke plannen worden gesteld. Andere planning guidelines, daarentegen, hebben wel een algemene strekking en zijn bij uitstek democratisch bepaald. Op welke grenzen stuit men daar bij de toepassing van zulke verschillende beginselen, hoe verhouden zij zich tot elkaar, wat zijn de ervaringen met het probleem van de juridische transformatie bij algemene regelgeving, welke lering steekt hierin voor de regelgeving in Nederland? In Duitse deelstaten, in de USA en in diverse andere landen is met deze wijze van regelgeving lering opgedaan. Deze vragen zullen in een ruim internationaal vergelijkend kader onderzocht moeten worden. Het vorig jaar in Amsterdam opgerichte *International Academic Forum on Planning, Law and Property Rights* biedt een geschikt netwerk voor internationaal vergelijkend onderzoek naar deze thema's (<http://www2.fmg.uva.nl/planning-law/>).

2.4 Framing van sociale normen

Het interessante van een zoektocht naar de mogelijke betekenis van normen van algemene strekking is dat het *normbegrip* weer centraal wordt gesteld in onderzoek naar planning en sociale beheersing. In de institutioneel georiënteerde sociale wetenschappen geldt de betekenis van sociale normstelling als elementair voor het begrip van sociale beheersing. Hier gelden sociale normen als de media voor inclusie en exclusie in sociale verhoudingen. Wie zich in maatschappelijke verhoudingen niet conformeert aan de sociale norm, wordt uitgestoten. Zulke sociale normen zijn niet identiek aan het stellen van 'doeleinden' door beleidsvoerders die vervolgens daarbij de middelen voor 'uitvoering' gaan zoeken. Een sociale norm is collectieve uitdrukking van een bepaalde gemeenschap en *inter-venieert* in de meest letterlijke zin van het woord het gedrag van subjecten. Een sociale norm moet - direct of

indirect - gekend, bekrachtigd en geheiligd zijn door individuen om te kunnen werken, maar onder die condities kunnen subjecten elkaar dan ook op naleving van de norm aanspreken. De controle voor naleving ligt niet bij de planner maar bij de individuele subjecten die collectief de norm hoog houden. Voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek dienen zich hier aanvullende boeiende vragen aan. De eerste vraag is waarom individuen zouden instemmen met collectieve normen die hun individuele keuzen beperken. En wat verstaan de verschillende partijen dan onder die normen, want vaak gaan daarachter grote verschillen schuil. Het gaat ons om de bekende spanning tussen individuele en collectieve rationaliteit die bij vestiging van sociale normen met betrekking tot mitigatie en adaptatie van klimaatverandering telkens opnieuw beantwoord moet worden. Dezelfde spanning doet zich voor bij de naleving van sociale normen. Waarom zouden individuen op naleving van sociale normen door anderen nazien als het profijt daarvan meer aan anderen in de gemeenschap toekomt? En nog eens te meer als ook nog eens aan het profijt voor de gemeenschap wordt getwijfeld? Wanneer vanwege klimaatverandering algemene normen worden gesteld die de keuzemogelijkheden van individuen beperken, zal men zowel bij de vestiging als bij de naleving van zulke normen rekening moeten houden met mogelijke spanningen tussen individuele en collectieve preferenties en met de ongelijke verdeling daarvan tussen verschillende groepen individuen.

Het tweede - nauw hiermee samenhangende - cruciale vraagstuk dat zich bij de vestiging en naleving van sociale normen voordoet, betreft de institutionele vraag naar framing en inbedding van sociale normen. Hierboven werd al gesteld dat sociale normen direct of indirect door de betrokken subjecten gekend, bekrachtigd en geheiligd moeten worden om ooit als sociale norm te kunnen functioneren. Verandering van sociale normen kan niet eenvoudig hiërarchisch worden opgelegd, dan werken ze *averechts* (ook de herziene WRO bevat trouwens enige risico's in dit opzicht). Aangezien sociale normen alleen als 'media' tussen subjecten betekenis kunnen krijgen en gevalideerd kunnen worden, is het van vitaal belang om te onderzoeken hoe ze zijn ingebed in bestaande praktijken. Voor institutioneel onderzoek naar verandering van sociale normen is de kernvraag hoe veranderingen van sociale normen maatschappelijk zijn ingebed. De *framing* van nieuwe sociale normen is dus tegelijk een *reframing* van bestaande normen in sociale praktijken: worden normen serieus gedragen of niet. Het is van groot belang de succes- en de faalfactoren van zulke institutionele veranderingsprocessen zeer precies te analyseren. Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling kan dat in termen van klimaatonderzoek worden

gedefinieerd als onderzoek naar 'regime transformatie' en 'adaptive capacity'. Dit vraagstuk leent zich goed voor sociaal-wetenschappelijk promotie-onderzoek.

2.5 Governance

Het derde cruciale vraagstuk in het verlengde van de geponeerde paradigmaverschuiving in de structuur van de ruimtelijke regelgeving betreft de bestudering van de mogelijke impact van democratische regelgeving op de gangbare teleocratische praktijken van planning en projectvorming. In de tegenwoordige context van multi-actor en multi-level governance zijn de opgaven van planning en sturing steeds meer uitgedoofd tot processen van coalitevorming en doelgerichte onderhandeling tussen partijen die vanuit hun eigen belang participeren. Het klassieke model van de planningautoriteit die vanuit publiek belang bepaalt hoe de ruimte in een bepaald territorium moet worden ingericht, heeft plaats gemaakt voor ingewikkelde processen van coalitevorming en co-productie. Bijvoorbeeld processen van strategische planning op regionaal niveau zijn niet meer primair afhankelijk van de plancapaciteit van een specifieke regionale planningsautoriteit (van een provincie of gewestelijk verband) maar veel meer van de mate waarin een reeks van partijen vanuit verschillende schaalniveaus en van verschillende publieke en private afkomst elkaar kunnen vinden in een gemeenschappelijk beleidsperspectief. Het perspectief van *interconnectivity* is voor succesvolle beleidsoperaties bepalender geworden dan territoriale beleidscapaciteit van een specifiek orgaan. Het gaat hier om creatieve processen van beleidsarchitectuur tussen veel betrokken instanties. De onderhandelingsprocessen tussen relevante partijen worden echter bij uitstek gevoerd vanuit belangengebonden posities en vanuit doelinstrumenteel perspectief. Publieke belangen, zoals klimaatverandering en duurzaamheidsbeleid, staan bij zulke instrumentele beleidscoalities en co-producties niet vanzelfsprekend voorop. De vraag is hoe deze normatieve dimensie van sturingsprocessen versterkt kan worden door deze vanuit algemene normstelling te conditioneren zonder de creatieve potentie van bovengenoemde co-producties te hinderen. Met andere woorden hoe kunnen de democratische principes zo gesteld worden, dat ze actief opgepakt kunnen worden in teleocratische processen van co-productieve beleidsvoering zonder deze doelmatige creativiteit te verstikken. Dat betekent dat reeds bij de formulering van zulke normen aandacht zal moeten zijn voor de processen waarin de normen zich ontwikkelen en worden gevormd. Dit is niet een eenzijdig proces van normoplegging. De kunst van het conditioneren van doelgerichte co-producties stelt enerzijds eisen aan de kwaliteit van de regelgeving,

anderzijds verlangt het condities die in de organisatie van de co-producties nader inhoud kunnen krijgen.

2.6 Conclusies

Bij wijze van conclusie kunnen de contouren voor een interdisciplinair en internationaal vergelijkend onderzoekprogramma worden getekend. Als richtinggevend principe voor dit onderzoekprogramma geldt het motto dat *legitieme en effectieve transformatie een kwalitatieve versterking van normatieve regelgeving vereist*. De vraagstelling zal conceptueel verder uitgediept moeten worden met name met betrekking tot de onderlinge samenhang en precieze operationalisering van democratische en teleocratische uitgangspunten (op post-doc niveau). Het empirisch onderzoek leent zich goed voor promotie onderzoek in samenhang met een internationaal netwerk van onderzoekinstanties. Deze algemene conclusie kan als volgt nader gepreciseerd worden:

- *Nomocratie en teleocratie*: theoretisch onderzoek naar de verhouding tussen *nomocratische* en *teleocratische* fundamentele van regelgeving is dringend nodig. Op deze conceptuele basis zal tegelijkertijd empirisch onderzoek moeten plaatsvinden naar ervaringen met betrekking tot de mitigatie- en adaptatiekant van het klimaatbeleid. Een internationaal vergelijkende scope van dit onderzoek maakt mogelijk te leren van de ervaring die hiermee elders is opgedaan. De vragen luiden als volgt: wat zijn de ervaringen met democratische regelgeving, hoe verhoudt deze zich in de praktijk tot teleocratische onderdelen van regelgeving, welke creatieve antwoorden worden gevonden voor de noodzakelijke 'contextualisering' van algemene regelgeving (welke antwoorden voor het probleem van de juridische transformatie).
- *Framing als institutionele opgave*: de vestiging van sociale normen moet verschillende preferenties van individuen overbruggen. Zowel bij de vestiging als bij de naleving van sociale normen leidt dit tot karakteristieke spelsituaties. Typerend voor democratische regelgeving is dat nieuwe sociale normen niet eenvoudigweg per decreet kunnen worden opgelegd. De institutionele kernvraag voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek is hoe de vestiging van nieuwe sociale normen bestaande normatieve praktijken reproduceren: hoe zijn de nieuwe normatieve frames ingebed in bestaande praktijken, hoe evolueren nieuwe normatieve betekenissen, wat is de invloed van bestaande institutionele kaders op deze processen en op de inhoud van zich ontwikkelende normen?

- **Governance:** hoe kunnen algemene rechtsregels op het gebied van klimaat de normatieve kracht van doelgerichte praktijken van plannen en projecten versterken? Dit is des te urgenter in de tegenwoordige context van multi-actor en multi-level governance, waarin steeds meer beleid tot stand komt in horizontale co-producties en in contracten als uitgesproken vormen van doelgerichte onderhandeling tussen belanghebbende partijen. Ook hier is internationaal vergelijkend onderzoek nodig.

- **Framing:** empirisch vergelijkend onderzoek op verschillende schaalniveaus, en vooral ook internationaal, naar de praktische relaties tussen governance en framing. Dit is onderzoek naar 'adaptive capacity' van sociaal-ruimtelijke eenheden op verschillende schalen, de bijdrage van institutioneel vermogen ('institutional capacity') om dat aanpassingsvermogen te vergroten, en de rol van sociaal en economisch kapitaal daarin.

3. Klimaatverandering in het ruimtelijke ordeningsrecht?

In hoeverre is ons huidige nationale ruimtelijke ordeningsrecht toegerust om de verwachte fysieke klimaatveranderingen het hoofd te bieden?

Toon de Gier



3.1 Inleiding

In deze bijdrage probeer ik te analyseren in hoeverre ons huidige nationale ruimtelijke-ordeningsrecht (nu nog neergelegd in de WRO 1965 en binnenkort in de Wro 2008) is toegerust om de verwachte fysieke klimaatveranderingen het hoofd te bieden, door noodzakelijk geachte ruimtelijke aanpassingen aan die klimaatveranderingen te faciliteren. Het gaat er daarbij uiteindelijk om vormen van ruimtegebruik mogelijk te maken, en in sommige gevallen ook af te dwingen, die passend zijn bij de externe omstandigheden die door de veranderingen van het klimaat zullen worden veroorzaakt. De (niet-juridisch geschoolede) lezer kan gerust zijn: ik ga hem niet vermoeien met een ambachtelijke uiteenzetting over de inhoud van ons nationale ruimtelijke ordeningsrecht. Maar wel is het van groot belang om in te zien dat het ruimtelijke ordeningsrecht wordt gekenmerkt door enkele uitgangspunten, die het moeilijk maken een politiek te voeren van positieve sturing in de zin van uitvoeringsgerichte besluiten en maatregelen die de inrichting van ons grondgebied (met enige spoed) in fysieke zin moeten veranderen.

3.2 Enkele uitgangspunten in het nationale ruimtelijke ordeningsrecht

Toelatingsplanologie

Het belangrijkste uitgangspunt van het ruimtelijke ordeningsrecht betreft de vraag waartoe de overheid de burger mag verplichten, of, anders gezegd, met welk doel en tot welke grens de overheid de burger mag binden.² In de Nederlandse ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan het kardinale besluit, waarin als enige de burger bindende voorschriften kunnen worden neergelegd. In het bestemmingsplan wordt geregeld welk ruimtegebruik op welke plaats wordt toegestaan, onder nadere beperkende voorschriften, en wordt alle andere ruimtegebruik dan het toegestane expliciet verboden. Dit vormt dan ook de kern van wat men 'toelatingsplanologie' noemt: in een bestemmingsplan wordt niet een gewenst ruimtegebruik *voorgeschreven*, maar wordt volstaan met aan te geven welk ruimtegebruik is *toegelaten*.³ Zou gekozen zijn voor een systematiek waarin het bestemmingsplan rechtstreeks *afdwingbare* bestemmingen zou bevatten, dan zou iedere grondeigenaar van overheidswege - in extremis met bestuursdwang of een bestuursrechtelijke dwangsomplegging - gedwongen kunnen worden een geleegde bestemming te realiseren en zou men in overtreding zijn wanneer men die bestemming *niet* zou (willen) verwezenlijken. Wat natuurlijk wél mogelijk is, is dat ruimtegebruik *in strijd met* de geleegde bestemming langs bestuursrechtelijke weg (bestuursdwang en dwangsomplegging) wordt tegengegaan. Er is in dat geval immers sprake van een overtreding van het bestemmingsplan.⁴ Wanneer de bestemmingsplanmaker (of enige andere overheid) echter wil dat een bestemming (op korte termijn) tegen de wil van de grondeigenaar wordt gerealiseerd, dient hij over te gaan tot onteigening⁵, wanneer het eigendom althans niet langs minnelijke weg kan worden verworven. Om de vorenstaande reden zou het onjuist, want in strijd met het recht⁶, zijn om in een bestemmingsplan voorschriften op te nemen die rechtstreeks zouden *dwingen* tot bepaalde vormen van ruimtegebruik, in samenhang

² Dat is van oudsher de primaire vraag in het bestuursrecht, waarbij het legaliteitsbeginsel (overheidsmacht die de burger bindt moet aan de wet worden ontleend) en het daarvan afgeleide specialiteitsbeginsel (overheidsmacht wordt door de wetgever met een speciaal, en daarmee beperkt, doel toebedeeld) de principia zijn.

³ Men formuleert de toelatingsplanologie ook wel als: het bestemmingsplan bevat louter *verbodsbepalingen* en geen *gebodsbepalingen*.

⁴ Behoudens de, juridisch gecompliceerde, kwestie van het *overgangsrecht* in bestemmingsplannen, die ik hier laat rusten.

⁵ En wel ter uitvoering van het bestemmingsplan, welke mogelijkheid in een afzonderlijke Titel (IV) van de Onteiningswet is geregeld.

⁶ Om precies te zijn: in strijd met art. 10 lid 1 WRO en - straks - met art. 3.1 lid 1 Wro.

met een geleegde bestemming, zoals een verplichting tot het planten van bomen (bijvoorbeeld ten behoeve van de landschappelijke inpassing van een toegelaten bouwwerk), tot het aanleggen van een retentiegebied voor oppervlaktewater of tot bepaalde beheersmaatregelen in verband met landschapsonderhoud. Dit uitgangspunt is overigens in de nieuwe Wro evenzeer te vinden als in de huidige WRO. Het voorgaande is er ook debet aan, dat de gedachten over een mogelijke integratie van de WRO/Wro met verschillende vormen van sectorwetgeving, zoals de Tracéwet, de Reconstructiewet concentratiegebieden of onderdelen van de waterstaatswetgeving, weinig vruchtbaar zijn. Veel sectorwetten dragen immers regelingen over de *inrichting* van een gebied in zich, die gepaard gaan met besluiten over uitvoeringsgerichte maatregelen. Die laatste kunnen geen onderdeel van een bestemmingsplan uitmaken en het bestemmingsplan kan in zoverre dan ook geen uitvoeringsgerichte rol bij de sectorale besluitvorming spelen.⁷ Dit leidt tot de (tweeslachtige) conclusie dat het bestemmingsplan enerzijds een sterke formeel-juridische positie heeft, omdat men niet om dat plan heen kan wanneer men een bepaald ruimtegebruik wil aanvangen (ieder ander ruimtegebruik dan hetgeen is toegelaten in het bestemmingsplan is immers verboden) maar anderzijds slechts beperkt dienstbaar is, wanneer het erom gaat de fysieke ontwikkelingen daadwerkelijk te realiseren.

Het Europese recht komt in beeld

Het principe van het bestemmingsplanrecht als 'toelatingsplanologie' staat na ruim 40 jaar WRO weliswaar nog recht overeind, maar er wordt wél aan gemorreld. Dat is gebeurd in een vrij recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), waarin de consequenties van de Europese MER-richtlijn voor de inhoud van een bestemmingsplan aan de orde was.⁸ Voor een goed begrip schets ik kort de casus van de uitspraak.

De gemeenteraad van Deventer heeft een bestemmingsplan 'Bedrijvenpark Linderveld' vastgesteld, dat vervolgens is goedgekeurd door GS van Overijssel, waarin een bedrijventerrein is geprojecteerd. Ingevolge de Europese MER-richtlijn dient in het MER, dat in verband met die bestemming moet worden opgesteld, niet alleen een beschrijving te worden opgenomen van de beoogde maatregelen om

⁷ Zie A.A.J. de Gier, Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten, Ministerie van VROM, april 2007.

⁸ ABRvS 22 maart 2006 (Bestemmingsplan Linderveld, gemeente Deventer), Bouwrecht 2006, p. 546, m.nt. H.J. de Vries en AB 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier.

aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, maar dienen die maatregelen - ingevolge art. 8 van de Richtlijn - voorts in het *m.e.r.-plichtige besluit* (zijnde hier het *bestemmingsplan*) als *verplicht* te realiseren worden voorgeschreven.⁹ Dit laatste zou nopen tot het in het bestemmingsplan opnemen van zogeheten positieve beheersverplichtingen, d.w.z. voorschriften die tot handelen (i.c. het aanplanten van bos ter compensatie van de aangepaste natuurwaarden) verplichten, hetgeen derhalve niet past binnen het principe van de toelatingsplanologie.

De ABRvS vond een uitweg uit het hierboven geschetste dilemma door het opnemen in het bestemmingsplan van zogeheten 'voorwaardelijke verplichtingen' te suggereren. Van een dergelijke voorwaardelijke verplichting is sprake, wanneer in een bestemmingsplan een (bouw)voorschrift wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat een bouwvergunning slechts verleend kan worden, wanneer de aanvrager de verplichting tot compensatie van de aan te tasten natuurwaarden wordt opgelegd. Daarmee is volgens de ABRvS niet sprake van een rechtstreekse verplichting tot handelen waartegen de 'toelatingsplanologie' (afgeleid uit art. 10 WRO) zich verzet en wordt anderszins toch voldaan aan de eis van art. 8 MER-richtlijn.¹⁰ Er wordt hier dus bekwaam gelaveerd tussen de Scylla van de WRO en de Charybdis van het Europese recht.¹¹

Maar afgezien van de opluchting die men kan voelen voor het feit dat het hier (net) goed is gegaan, valt tegelijkertijd te verwachten dat er zich gevallen zullen voordoen waarin de 'Linderveld-formule' mogelijk anderszins niet zal kunnen slagen. Dat zouden dan gevallen zijn waarin het bestemmingsplan eveneens het centrale besluit is en waarbij, ingevolge Europeesrechtelijke regels, in dat *besluit* de burger rechtstreeks bindende uitvoerings- of beheersverplichtingen moeten worden opgenomen, waarbij met het stellen van 'voorwaardelijke verplichtingen' niet zou kunnen worden volstaan. In die gevallen dient het nationale ruimtelijke ordeningsrecht uiteindelijk voor het Europese recht te wijken en zal het principe van de toelatingsplanologie buiten toepassing moeten blijven. Met andere woorden: de 'Linderveld-formule' zou wel eens een slechts tijdelijke oplossing kunnen zijn, die ons niet ontslaat van de

⁹ Inmiddels is art. 8 van de MER-Richtlijn in Nederland geïmplementeerd in art. 7.35 van de Wet milieubeheer, wat ten tijde van de uitspraak-Linderveld nog niet het geval was.

¹⁰ Voor de fijnproever: de ABRvS heeft hier de techniek van de 'richtlijnconforme interpretatie' van een nationaalrechtelijke bepaling (i.c. art. 10 WRO) toegepast.

¹¹ Men zou ook kunnen zeggen dat hiermee de kool en de geit worden gespaard, maar dat doet m.i. onvoldoende recht aan de vindingrijkheid van de ABRvS.

noodzaak om de houdbaarheid van het beginsel van de toelatingsplanologie, vanuit Europeesrechtelijk perspectief, aan een onderzoek te onderwerpen.

Decentralisatie als uitgangspunt

Van alle bestuurswetten is de WRO een van de (misschien zelfs) de meest decentrale. In die wet bezit de gemeenteraad het monopolie van de vaststelling van het bestemmingsplan, dat het enige plan is dat de burger juridisch kan binden. Weliswaar bevat de WRO een aantal instrumenten waarmee Rijk en provincie kunnen interveniëren in het gemeentelijke ruimtelijke beleid (aanwijzingen, Nimby-bevoegdheden), maar dat laat het gemeentelijk monopolie in principiële zin onverlet. Door sommigen werd dit, vanaf de inwerkingtreding van de WRO in 1965, als een 'weeffout' in de WRO bestempeld. Dit gaat met de komst van de nieuwe Wro veranderen: voortaan is de bestemmingsplanbevoegdheid verdeeld over de drie overheidsniveaus, zodat ook provincie en Rijk bestemmingsplannen ('inpassingsplannen' geheten) kunnen vaststellen voor zover hun belangen in het geding zijn.¹² Ook krijgen Rijk en provincie de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen. Tot slot worden ook hun mogelijkheden om te interveniëren in het gemeentelijk beleid fors verruimd. Voor zover de WRO een 'weeffout' bevatte, is die in de Wro ruimschoots hersteld. Waar de WRO in het verleden, wat betreft de uitvoerbaarheid van overheidsvoornemens, een vertragende werking had die - onder andere - door de bemoeienis van de decentrale overheid werd veroorzaakt,¹³ bevat de Wro veel nieuwe mogelijkheden om dergelijke bestuurlijke patstellingen te doorbreken of zelfs vóór te zijn. Dat kan positief worden gewaardeerd voor die gevallen, waarin met enige spoed gehandeld moet worden. Maar een schoolvoorbeeld van decentrale wetgeving kan men de Wro daardoor niet (langer) noemen.

3.3 Het ruimtelijke ordeningsrecht en klimaatverandering

Dit opstel zou in de eerste plaats moeten gaan om de *positieve* rol die het ruimtelijke ordeningsrecht kan vervullen om de verwachte klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden. In plaats daarvan is het tot nu toe voornamelijk gegaan over een principiële beletsel daarvoor.¹⁴

¹² Dit betreft dus niet een interventiemiddel maar - veel principieler - een herverdeling van (bestemmingsplan)bevoegdheden.

¹³ Dit vormt één van de redenen die in het recente verleden hebben geleid tot de invoering van een groot aantal projectwetten, waarin eigenstandige besluitvormings- en uitvoeringsprocedures zijn ingericht, zoals (hoofdstuk V van) de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet vijfde baan Schiphol.

¹⁴ Dat is wellicht kenmerkend voor de rol waarin de jurist vaak optreedt of zich laat dringen, maar het is niet anders.

Dat moge teleurstellend zijn, maar feit is wél dat op enige wijze een oplossing gevonden zou moeten worden voor de problemen die het principe van de 'toelatingsplanologie' oplevert, wanneer men toe zou willen naar een overheidsrol, met de bijbehorende bestuursrechtelijke bevoegdheden, waarin van een meer directe sturing en een grotere uitvoeringsgerichtheid sprake zou zijn. Denkbaar is dat men voor eenzelfde oplossing zou kiezen als in de afgelopen twee decennia gekozen is: het ontwerpen van sectorale inrichtingswetgeving, die op specifieke taakgebieden van de overheid betrekking heeft. De duidelijkste voorbeelden daarvan zijn de Tracéwet (voor de aanleg van hoofdinfrastructuur), de Wet op de waterkering (voor de aanleg en versterking van dijken) en de Reconstructiewet concentratiegebieden (voor de sociaal-economische, veterinaire en ruimtelijke herstructurering van intensieve veehouderijtakken). In zekere zin het duidelijkste voorbeeld van dergelijke wetgeving is de Deltawet grote rivieren, waarin alle overige wetgeving eenvoudig niet van toepassing werd verklaard op de versterking van de rivierdijken, maar tegelijk is deze wet niet representatief omdat het hier een 'noodwet' betrof.¹⁵ In al deze gevallen is de ruimtelijke ordening, in haar verschijningsvorm van het bestemmingsplan, in juridische zin echter *terzijde gesteld*: het sectorale besluit (tracébesluit, dijkverbeteringsplan, reconstructieplan) geldt simpelweg als een vrijstelling van het bestemmingsplan, voor zover het bestemmingsplan afwijkt van het sectorale besluit. Dat maakt de weg vrij voor de uitvoering van het sectorale besluit, omdat het bestemmingsplan als planologisch-juridisch obstakel geslecht is.

Het zal duidelijk zijn dat deze oplossingsroute niet mijn voorkeur heeft. Tegelijk erken ik dat de 'patstelling' die het principe van de toelatingsplanologie oplevert in urgente gevallen doorbroken moet kunnen worden. Mij lijkt dat de uitweg in eerste instantie te vinden is in de figuur van het *projectbesluit* (voorheen: art. 19 WRO-vrijstelling), die in art. 3.10 Wro regeling heeft gevonden en waarbij het vereiste van 'een goede ruimtelijke onderbouwing' is gesteld. Dit vereiste garandeert dat aan het ruimtelijke (project)besluit een volwaardige planologische afweging ten grondslag wordt gelegd en tegelijk biedt het de mogelijkheid dat – gemotiveerd – anders wordt besloten dan destijds in het bestemmingsplan werd voorzien.¹⁶ In een projectbesluit kunnen de

¹⁵ Weliswaar niet in staatsrechtelijke, maar wel in feitelijke zin, waar het immers als een reëel risico werd ingeschat dat het water na een dijkdoorbraak in, bijvoorbeeld, de Culemborgerwaard tot meer dan 8 meter hoogte zou kunnen stijgen.

¹⁶ Juridisch gezien is een projectbesluit het buiten toepassing verklaren van het bestemmingsplan ten behoeve van de verwezenlijking van een project, zie art. 1.1 lid 1, onder f Wro.

gewenste inrichtingsmaatregelen planologisch-juridisch worden gefaciliteerd maar ook ingekaderd, in het bijzonder door het stellen van nadere voorschriften. De feitelijke inrichtingsmaatregelen dienen dan in het kader van de sectorale inrichtingswetgeving genomen te worden. Daarmee zou het projectbesluit als een flexibielietsinstrument – wat het van origine ook is – worden gebruikt om aan de ongewenste gevolgen van het fixerende karakter van het bestemmingsplan te ontkomen.

Een alternatieve weg zou zijn om te bezien in hoeverre, in urgente situaties en onder strikte voorwaarden, ten principale aan het sacrosancte beginsel van de toelatingsplanologie afbreuk zou kunnen worden gedaan. In de Wro zelf zou dienaangaande dan een regeling getroffen moeten worden. Dit zou een ingrijpende klimaatverandering in het ruimtelijke orderingsrecht betekenen. Ik moet echter bekennen dat ik in dit stadium nog de geestelijke rijpheid mis om een concept van een dergelijke regeling te bedenken.

Nog weer iets anders is dat kan worden voortgedacht op de weg die in het recente verleden al is opgelegd of ten minste gesuggereerd: de mogelijkheid van verhandelbaarheid van *rechten* tot handelingen. In het milieurecht is de verhandelbaarheid van *emissierechten* inmiddels een geaccepteerd gegeven en in het kader van het waterbeleid (onder meer in verband met de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water) komen gedachten op gang over de verdeling van *waterrechten*. Een pendant daarvan zijn de verhandelbare *ontwikkelingsrechten* – een gedachte van Amerikaanse oorsprong – met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden. In Nederland heeft de discussie over ontwikkelingsrechten bij mijn weten voor het eerst gespeeld bij de reconstructie van de intensieve veehouderijtakken. Men kan zich afvragen in hoeverre een dergelijk gemengd privaats/publiekrechtelijk steisel van (verhandelbare) rechten een zinvolle rol kan spelen bij de noodzaak tot (her)inrichting van gebieden in verband met de verwachte klimaatveranderingen. Tegelijk moet echter worden geconstateerd dat het beslissen over de gewenste inrichting van ons grondgebied primair een overheidsverantwoordelijkheid en een zaak van openbaar belang betreft, die in ieder geval niet op het altaar van de winstmaximalisatie mogen worden geofferd.¹⁷

¹⁷ Indachtig (en vrij naar) de dichtregel van Lucebert: Alles van waarde is handel (want weerloos).

3.4 Onderzoeksvragen

Het bovenstaande leidt tot de volgende drie, samenvattende, onderzoeksvragen:

- In welke gevallen en onder welke voorwaarden zou - mede gelet op de (verwachte) implicaties van het Europese recht - inbreuk gemaakt kunnen worden op het leidende beginsel van de 'toelatingsplanologie' in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht ten behoeve van het klimaatbestendig maken van ons land? Kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen het bestemmingsplan en projectbesluitvorming (in de Wro)?
- In hoeverre kan het projectbesluit, in het bijzonder gelet op de vereiste uitvoerbaarheid van ruimtelijke besluitvorming, een te prefereren alternatief van het bestemmingsplan vormen en welke (naderere) eisen moeten dan aan het projectbesluit worden gesteld?
- Welke betekenis kan de idee van de verhandelbare ontwikkelingsrechten in het ruimtelijke overheidsbeleid met betrekking tot klimaatverandering hebben en welke rol kan de overheid, in het bijzonder wat betreft het stellen van randvoorwaarden aan die verhandelbaarheid, vervullen?

4. Sturingsvraagstukken in de relatie tussen land-use en klimaatverandering

Een institutioneel-economisch perspectief

Tejo Spit



4.1 Plaatsbepaling

Ruimtelijke ordening wordt wel eens gedefinieerd als “.....het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop” (Spit & Zoete 2006, p. 15). In de praktijk komt het hiermee neer op een doorlopende zoektocht naar een balans tussen strijdige ruimtelijke claims, met als belangrijke karakteristiek dat het vooral om een lange termijn impact gaat van veranderingsprocessen op alle ruimtelijke schaalniveaus.

Ofschoon klimaatverandering op vele plaatsen in wisselende mate en hoedanigheden merkbaar is, wordt ervan uitgegaan dat de effecten vooral op de lange(re) termijn voelbaar zullen zijn. Ook hier geldt dus dat lange(re) termijnen (en daarmee een toenemende onzekerheid) een belangrijke rol spelen. Ruimtelijke ordening en klimaatverandering hebben hiermee ten minste één aspect gemeen, maar er bestaan meer relaties (zie ook Van Drunen, 2007). Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland (ARL, 2007). Niet alleen kunnen vanuit de ruimtelijke ordening adaptatiestrategieën ontwikkeld worden om de effecten van klimaatverandering beter te (be)sturen of geleiden, maar ook omgekeerd kunnen er strategieën ontwikkeld worden om in het verlengde van de klimaatverandering en de discussie daarover nieuwe mogelijkheden te verkennen om (meer)waarde in de ruimtelijke ordening te verkrijgen. Juist in de wederkerigheid van de relatie liggen nieuwe kansen.

Opzet en veronderstellingen

De relaties tussen klimaatverandering en ruimtelijke ordening worden hier beschouwd vanuit een institutioneel-economisch perspectief. Dit betekent dat vooral ingegaan zal worden op de operationele en instrumentele kant van deze relaties, ervan uitgaande dat adaptatie aan klimaatverandering een (nieuw) collectief belang is, dat zich een zo optimaal mogelijke plek moet veroveren tussen de andere collectieve belangen. Net als sommige andere collectieve belangen (vergelijk de vele natuur- en milieubelangen) worstelt dit collectieve belang met het probleem dat dit in de ruimtelijke ordening doorgaans beschouwd wordt als zogenaamde 'zwakke economische waarde'. Dit betekent dat dit belang op lokaal (en vaak ook regionaal) niveau de neiging zal hebben het onderspit te delven in het gevecht met andere ruimtelijke claims. Het indringen van andere collectieve belangen in ruimtelijke ordeningsprocessen (doorgaans aangeduid met de term 'externe integratie') is niet ongebruikelijk (zie bijvoorbeeld effectrapportages, watertoets, etc.), maar leidt in de praktijk niet altijd tot het gewenste resultaat: het organiseert vaak veel ontwijkingsgedrag. Mede om dat laatste te voorkomen is in dit essay ervoor gekozen om vanuit een algemene maatschappelijke ontwikkeling (fragmentatie) en de (on)macht van de ruimtelijke ordening om hiermee om te gaan (het coördinatievraagstuk), in te zoomen op het creëren van meerwaarde bij ruimtelijke interventies. De veronderstelling hierachter is dat het creëren van meerwaarde ervoor zal zorgen dat de betrokken actoren ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken loyaal zullen blijven steunen (inclusief de collectieve belangen), omdat hun individuele belangen daarbij gebaat zijn. Niet alleen wordt ontwijkingsgedrag hiermee geminimaliseerd, maar de collectieve belangen worden (gegeven de situatie en de uitgangspunten) optimaal geborgd. In dit essay wordt tot slot geprobeerd een alternatief te formuleren voor een defensieve instrumentering van adaptatiestrategieën in de ruimtelijke ordening.

4.2 Een institutioneel-economisch perspectief

Maatschappelijke fragmentatie

Adaptatiestrategieën ten behoeve van klimaatverandering moeten plaatsvinden binnen een maatschappelijk kader waarin belangen en verantwoordelijkheden in hoog tempo fragmenteren (Castells, 2005). Uniforme maatregelen (en planningsstrategieën) blijken dan steeds minder effectief en efficiënt. Onderzoek naar de wijze van fragmentering (en versplintering) draagt vervolgens bij aan inzichten in de omvang en kwaliteit van de fragmentering en kan op haar beurt weer bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van beleidsprocessen en strategie-

ontwikkeling. Een complicerende factor daarbij is dat de ruimtelijke schalen van maatschappelijke fragmentatie sterk uiteen kunnen lopen. Verder moet bedacht worden dat bij het ontwikkelen van adaptatiestrategieën de ruimtelijke ordening traditioneel weliswaar een langere horizon hanteert, maar dat deze tegen de achtergrond van de genoemde fragmentatie een grote variatie kent. De manier waarop vervolgens ruimtelijke interventies worden voorgesteld verandert eveneens. Oplossingsrichtingen moeten daarom gestoeld zijn op analyses waarin de geleiding van het probleem (maatschappelijk, ruimte en tijd) tot zijn recht komt.

Het coördinatievraagstuk

Traditioneel is de sectorale coördinatie sterk ontwikkeld in Nederland. Dat is ook in hoge mate efficiënt, immers hier vindt sectorale optimalisatie plaats. Het neveneffect is evenwel dat de coördinatie van de ruimtelijke impact daarvan tussen sectoren (lees: ruimtelijke ordening) navenant moeilijker wordt. In combinatie met de eerder genoemde fragmentatie geeft dit echter aanleiding om kritischer naar die sectorale afstemming te kijken. De vanzelfsprekende indeling in sectoren komt immers steeds meer onder druk te staan en ook vanuit de sectoren zelf ontstaan daarom steeds meer initiatieven om sectoroversijgende coördinatie te organiseren. Inzicht in de wijze waarop deze initiatieven vorm hebben gekregen (in combinatie met de externe effecten daarvan) vanuit de primair belangrijkste sectoren (bijvoorbeeld water) kan nieuwe aanknopingspunten opleveren voor adaptatiestrategieën.

Ruimtelijke interventie en kwaliteitsontwikkeling: de principes

In principe is elke ruimtelijke interventie gericht op kwaliteitsverbetering. Ruimtelijke interventie impliceert immers een verandering van bestemming en/of gebruik van grond waarbij in principe een economische meerwaarde wordt gecreëerd. Behalve in die gevallen waarbij de economische waarde van de grond neerwaarts wordt bijgesteld (zoals bij natuurontwikkeling), is er sprake van (financiële) winst. Door het hefboomeffect bij een residuele grondwaardeberekening kan deze winst aanzienlijk zijn (zie ondermeer Needham *et al.*, 2000; Needham, 2006). Bij elke transactie in de bouwkolom wordt een deel van het residu contant gemaakt (geïncasseerd door de verkopende partij) en een deel van het residu doorgeschoven (door de kopende partij) tot de volgende transactie(s) in bouwkolom. Met andere woorden, door ruimtelijke interventie kan *waardecreatie* ontstaan.

Waardecreeatie door combinatie

Waardecreeatie kent vele vormen (Baaré, 2007). Die waardecreeatie kan uitgedrukt worden in termen van economische waarde, maar ook van een toegenomen bereikbaarheid (in het geval van infrastructuur), belevingswaarde (in het geval van natuurontwikkeling), etc.. In alle gevallen ontstaat er echter kwalitatieve verbetering ten opzichte van de beginsituatie. Ofschoon daar een en ander op af te dingen valt (Spit, 1999), kan dit bijna altijd in monetaire termen worden vertaald (zie ook de ervaringen met de (M)KBA en de OEI-systematiek). Een positieve waardecreeatie leidt (bijna) altijd tot steun van stakeholders. Waardecreeatie valt analytisch uiteen in een individuele variant en een collectieve variant. Beide typen kunnen worden ingezet om ontwikkelingsprocessen in gang te zetten en te houden. Inzicht in de manier waarop waardecreeatie ontstaat (en waar deze naar toevloei), naast inzicht in de optimale combinaties in bestemming en gebruik van grond, kan een operationele bijdrage leveren aan adaptatiestrategieën.

Instrumentering van waardecreeatie

Eigenlijk is waardecreeatie een nieuwe term voor een bestaand vraagstuk in de ruimtelijke ordening en het grondbeleid. Traditioneel werd dit aangeduid met 'betterment theories' (Kruijt *et al.* 1992, pp. 46-50). Institutioneel werd deze theoretische discussie vertaald in een defensief ogend instrumentarium variërend van baatbelasting (baatafrotting; Overwater 2002, pp. 135-151) tot de nieuwe Grondexploitatiewet (kostenverhaal; Groetelears 2004, pp. 87-104). Waardecreeatie voegt een nieuw perspectief toe aan het bestaande (en nieuwe) instrumentarium, dat veel offensiever of pro-actiever oogt, namelijk: via het zoeken naar creatieve combinaties van bestemmingen en gebruik van grond waardoor (via het hefboomeffect) de grondwaarde stijgt, welke vervolgens wordt gebruikt als aanjager van het zoekproces naar een optimale mix van bestemming en gebruik van grond, ten behoeve van een duurzame(re) ruimtelijke inrichting. Hoewel dit theoretisch gedomineerd zou kunnen worden tot een continu onderhandelingsproces over het optimaliseren van individuele belangen in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, voorkomt het vóóraf definiëren van gezamenlijke doelstellingen en randvoorwaarden vrij gemakkelijk dit gevaar. Natuurlijk wordt hiermee slechts het optimaliseren van het individuele belangen begrensd, maar hierbij passen twee opmerkingen:

- de begrenzing borgt het collectieve belang van alle partijen;
- het eigenbelang wordt een 'motor' in en achter het ontwikkelingsproces.

4.3 Conclusie

In de ruimtelijke ordening is tot dusver het beleid vooral gericht geweest op het beschermen van de maatschappij voor veranderingen van 'buitenaf' (zoals klimaatverandering). Dat betekent in de praktijk dat deze benadering zich het beste laat kenschetsen als behoudend en defensief. Tegelijk - en niet onbelangrijk - wordt deze benaderingswijze gedomineerd door een 'technische' benadering van de problemen. Zonder de verdiensten van deze benadering te kort te willen doen, wordt hier voorgesteld het perspectief te 'kantelen' en de maatschappelijke betekenis veel centraler in het vraagstuk te positioneren. Het wordt dan (grotendeels) 'ontruikt' aan het 'technische' domein van de ingenieurs. Vanuit dit 'nieuwe' gezichtspunt zouden aanknopingspunten voor adaptatiestrategieën gedefinieerd kunnen worden.

De definitie van ruimtelijke ordening geeft aan dat ruimtelijke ordening primair bestaat uit (strategische) interventies in de ruimte. Indien deze worden bekeken vanuit een functioneel perspectief van ruimtegebruik (op basis van geaggregeerd menselijk gedrag) kan de zoektocht naar creatieve vormen van (economische) meerwaarde van bijzondere betekenis zijn. De (economische) meerwaarde die ontstaat, is cruciaal en moet beschouwd worden als de 'motor' achter de strategie of ruimtelijke interventie. We moeten tegelijkertijd wel beseffen dat dit uiteindelijk zal leiden tot een verdergaande mate van differentiatie in het gebruik van ruimte, met strijdige (ruimtelijke) claims. Op die plaatsen waar de meerwaarde het hoogst is, zal de strijd om de ruimtelijke claims het felst woeden. Dit betekent dat juist op die plekken het collectieve belang op de meest hoogwaardige manier moet worden geborgd. Hiervoor zouden enkele criteria kunnen worden geformuleerd waarmee ook afspraken gemaakt kunnen worden over de borging van dat collectieve belang. Op basis van de criteria kunnen richtwaarden geformuleerd worden waarbij per functie grenzen zouden kunnen worden benoemd.

Omgekeerd geldt dat op die plaatsen waar de strijd om de ruimte(claims) het hardste woedt, de mogelijkheden voor het creëren van economische meerwaarde het grootst is. Deze argumentatie volgend, zou gesteld kunnen worden dat die ruimtelijke interventiestrategieën het meest succesvol zijn, waar de grootste economische meerwaarde gerealiseerd wordt. Juist daar zijn ook de meeste aanknopingspunten te vinden voor het ontwikkelen van klimaatbestendige interventiestrategieën in de ruimtelijke ordening.

5. Op maat

Op zoek naar de betekenis van kennis over klimaat, ruimte en samenleving voor de ruimtelijke ordening

Arnold van der Valk



"Modern democratic constitutions typically prescribe a separation of rationality and power, much like the untenable separation of facts and values in conventional social and political thinking. The ideal, which often remains unrealised, prescribes that first we must know about a problem, then we can decide about it" (Flyvbjerg, 2002, p. 354).

5.1 Kennisvorming als proces van sociale interactie en betekenisgeving

Informatie wordt kennis indien en voor zover het licht werpt op (causale) relaties en mechanismen die ons kunnen helpen om vat te krijgen op de wereld om ons heen. Kennis maakt stukken van die wereld begrijpelijk en levert inzicht in de mogelijkheden en beperkingen om veranderingen aan te brengen. Informatie krijgt betekenis en wordt dus kennis omdat het door uiteenlopende groepen potentiële gebruikers wordt opgemerkt en aangewend. Dat gebruik kan in een andere sfeer spelen dan waarvoor het door de leverancier is bedoeld. De productie en het gebruik van kennis voor beleid, waaronder ruimtelijke ordening, kan worden voorgesteld als een sociaal proces. Kennis krijgt betekenis in een proces van sociale interactie tussen producenten en afnemers. Dit proces van betekenisgeving vloeit voort uit het zoeken naar termen om problemen te benoemen, het verkrijgen van zicht op de gevolgen van ingrepen en het streven van personen en groepen om te worden gehoord. (Friedmann, 1987; Davoudi, 2006; Healey, 1992).

Actie:

Breng precisies in kaart welke groepen hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan kennis over klimaat en ruimte. Breng per afzonderlijke groep of categorie van kennisvragers de aard van de kennisvragen in kaart. Vul dit aan met een overzicht van partijen die in de ogen van de opdrachtgevers en onderzoekers baat kunnen hebben bij de uitkomsten van het onderzoek. Organiseer met enige regelmaat bijeenkomsten waarin kennisvragen van de doelgroepen worden gearculeerd en afgezet tegen het aanbod van de wetenschappers. Leg in het management van het onderzoek de nadruk op het proces van betekenisgeving aan gebruikers. Reserveer tijd en menskracht om conflicterende claims te articuleren en voorwerp te maken van reflectie. Doe de programmering van het onderzoek in rondes en laat voldoende ruimte voor aanpassing van het programma.

5.2 Adaptatie voorstelbaar en bespreekbaar maken

Om vat te krijgen op de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek naar klimaat en de gevolgen van klimaatverandering voor het gebruik van de ruimte, dient meer aandacht te worden geschonken aan de gebruikers van kennis dan tot op heden het geval is geweest.¹⁸ Adaptatie van het gebruik van de ruimte aan de te verwachten veranderingen in klimaat en neerslag is niet primair een kwestie van het opsporen van trends in de fysieke omgeving en het gedrag van mensen (Bulkeley, 2006, p. 203; Campbell, 2006, p. 201; Dowlatabadi, 2007). Het is veel meer een zaak van het voorstelbaar maken van een probleem voor de samenleving (Healey, 1999). Het draait om het aanzetten tot handelen en het zichtbaar maken van keuzemogelijkheden (Friedmann, 1998). In dit proces moeten wenkende toekomstbeelden, schrikscenario's, ontwerpprincipes, nieuwe metaforen en het gebruik van prikkelende vormen van communicatie helpen bij het geven van betekenis aan cijfers en modellen. Kennis over klimaat komt niet vanzelf op de agenda van besluitnemers. De kern van het kennisvraagstuk vanuit de planologische optiek ligt bij de vraag: op welke wijze kan informatie zodanig worden ingezet dat het bijdraagt aan een gedeelde voorstelling van zaken tussen de belangrijkste betrokken partijen over het adaptatieprobleem en de wenselijke, noodzakelijke en mogelijke interventies? De opgave is

¹⁸ Zie het rapport van de visitatiecommissie van het programma Klimaat voor Ruimte. Uit de midterm-evaluatie van dit programma blijkt dat zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijk evaluatiecommissie aandacht voor het aspect van het gebruik van kennis en betekenisgeving willen bevorderen. Vergelijk het rapport van de VROM-Raad nr. 060 uit mei 2007 "De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk."

om een bijdrage te leveren aan de omzetting van adaptatie van een, momenteel, ongestructureerd probleem naar een meer gestructureerd probleem. Een probleem is volgens Hoppe & Hisschemöller (1995) ongestructureerd indien er vraagtekens bestaan over de doelen en waarden alsmede over de middelen (zie figuur 1). Vraagtekens betekenen in dit verband onduidelijkheid in wetenschappelijke en in politieke zin. Wetenschappelijk onderzoek kan zowel een rol spelen bij het verhelderen van doelen als van de middelen. Dit vraagt echter om geheel verschillende soorten onderzoek. Natuurwetenschappelijk en technisch onderzoek speelt vanouds een rol in het antwoord op de vraag naar de meest effectieve en efficiënte middelen bij vaststaande doelen. Onderzoek naar uiteenlopende waarden en doelen en de beïnvloeding daarvan is een zaak voor de menswetenschappen.

Actie:

Breng op verschillende niveaus van het openbaar bestuur in kaart of en in hoeverre er sprake is van een gestructureerd probleem op het gebied van adaptatie aan klimaatverandering. Besteed veel aandacht aan beste en slechtste voorbeelden. Besteed expliciet aandacht aan de manier waarop bepaalde informatie, concepten en argumenten wel of niet worden opgepikt in de politieke en maatschappelijke praktijk. Schep ruimte voor ontwerpgericht en kwalitatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Bespreek de uitkomsten met betrokken beleidsmakers en stakeholdergroepen. Jk vervolgens het lopende onderzoek aan de bevindingen en stel het onderzoekprogramma zodanig bij.

Zekerheid over relevante kennis	Consensus over relevante waarden en normen		
	Nee	Ja	
	Nee	<ul style="list-style-type: none"> - Ongestructureerd probleem - doelen en middelen onhelder - strategie: leren 	<ul style="list-style-type: none"> - Enigszins gestructureerd probleem - doelen helder, middelen niet helder - strategie: onderhandelen
	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Enigszins gestructureerd probleem - middelen helder – - strategie: schikken 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestructureerd probleem - doelen en middelen helder - strategie: uitvoering regelen

Figuur 1: Het gebruik van wetenschappelijke kennis en het structureren van beleidsproblemen (naar Hoppe & Hisschemöller, 1995).

Beleidsmakers hebben de neiging om problemen snel als 'gestructureerd' te omschrijven. Dit levert het risico op dat men 'het verkeerde probleem' aanpakt. Elk soort van problemen vraagt om een verschillend aanpak. In de verhouding tussen het klimaatonderzoek en de ruimtelijke ordening dreigt het misverstand dat meer hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek automatisch uitmondt in een betere structurering van het probleem. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat elke partij de beschikbare informatie inpast in het eigen denkraam. Hier geldt: de wens is de vader van de gedachte.

5.3 Het benoemen van onzekerheid

In het klimaatonderzoek wordt veel aandacht besteed aan risico's en de gevolgen van denkbare rampen. Daarbij baseert men zich zoveel mogelijk op de uitkomsten van hard, dit is, natuurwetenschappelijk, kwantitatief onderzoek. Door het gebruik van veiligheidsnormen, zoals in het waterbeheer bijvoorbeeld - dat de toestand van de rivierdijken is afgestemd op een bepaalde hoge afvoer met een denkbeeldige kans van eenmaal in 1250 jaar - ontstaat wel een indruk van risico's maar niet van onzekerheid waarmee deze normen en de daaraan gerelateerde beleidsmaatregelen zijn omgeven. In het klassieke natuurwetenschappelijke onderzoek probeert men onzekerheid uit te bannen met waarschijnlijkheidsberekeningen op basis van de best beschikbare kennis. Veel minder aandacht is er voor het systematisch in kaart brengen van onzekerheid ten aanzien van die sferen van de werkelijkheid waar we geen of weinig kennis van hebben, en nog veel minder over onzekerheden die voor beleidsmakers vaak zwaarder tellen dan gebrek aan kennis. Ik doel op onzekerheid over de waarden van verschillende partijen die iets in de melk hebben te brokkelen, onzekerheid over de samenhang tussen maatregelen op uiteenlopende beleidsterreinen en onzekerheid over de mate waarin maatregelen passen binnen bestaande institutionele kaders (wetten en budgetten) (Friend & Hickling, 2005).

Actie:

Maak een onzekerheidsanalyse van de problematiek van klimaatproblematiek in de ruimtelijke ordening op verschillende niveaus, vanuit verschillende functies van grondgebruik en vanuit de optiek van verschillende publieke en private partijen. Dit vormt een onderdeel van de hierboven genoemde acties. Maak gebruik van de vier categorieën van onzekerheid. Bespreek de uitkomsten met de betrokken partijen en gebruik de uitkomsten als toetsingskader bij de tussentijdse evaluatie van het onderzoekprogramma en de programmering van onderzoek. Test de kennisproducten uit op groepen van gebruikers en koppel de

uitkomsten terug naar de onderzoekers. Bouw beloningsprikkelels in om onderzoekers te verleiden de platgetreden paden in hun discipline te verlaten en in te spelen op onconventionele kennisvragen.

5.4 De bijdrage van de planologie

De relatie tussen kennis en handelen is een centraal thema in de theorie over ruimtelijke planning (Davoudi, 2006; Friedmann, 1987; Friedmann, 1998). In de planologie, ook en juist in Nederland, speelt het vraagstuk van de relatie tussen beleid en wetenschap een belangrijke rol vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw. Eerst stond daarbij de rol van kennis in de planning centraal, tegenwoordig speelt daarnaast kennis over planning. De studies in het onderzoekprogramma Klimaat voor Ruimte vallen grotendeels in de eerste categorie. In de afgelopen jaren is daar aandacht bijgekomen voor uitvoering van plannen en planning als vorm van communicatie. Recent wordt ook serieuze aandacht besteed aan de rol van macht in planning (Friedmann, 1998; Healey, 1992, 1999; Flyvbjerg, 2001, 2002). In de bekende studie van Flyvbjerg (1998) over de stadsvernieuwing in Aalborg wordt zelfs de rol van kennis als machtsmiddel centraal gesteld. Door aansluiting te kiezen bij deze stroming in de internationale planningliteratuur kunnen twee vliegen in één klap worden geslagen: het klimaatonderzoek profiteert van theoretische inzichten die worden erkend als baanbrekend binnen de sociale wetenschappen, en, de Nederlandse planologie krijgt de kans om zich, voortbouwend op een sterk fundament, als wetenschap beter te profileren. Dat laatste is noodzakelijk tegen de achtergrond van de machtsstrijd tussen de conventionele dominante, empirische wetenschappen (categorie 1) en de toegepaste wetenschappen (categorie 2) (Gibbons, Limoges, Nowotny & Schwartzman, 1994; Nowotny, Scott, Gibbons, 2001).

Actie:

Laat een literatuurstudie verrichten naar de 'state of the art' in het planologisch onderzoek ten aanzien van de 'knowledge-action nexus'. Spits dit toe op vragen over klimaat en ruimte die reeds op tafel liggen. Bewerk de schemata welke Bent Flyvbjerg heeft geformuleerd voor het verrichten van praktijkrelevant planologisch onderzoek met het oog op toepassing in de sfeer van adaptatie. Presenteer de tussenproducten voor fora van praktiserende vakgenoten en stakeholders om af te tasten of ze aanslaan. Stel het programma zonnodig bij.

5.5 Inter- en transdisciplinair werken

Er bestaat spanning tussen samenleving en wetenschapsbedrijf ten aanzien van de productie van kennis. De samenleving worstelt met

problemen, het wetenschapsbedrijf brengt ze in kaart via vakgroepen en disciplines. Beide indelingen sluiten slecht op elkaar aan. Wetenschappers worden ervan beticht antwoord te geven op vragen welke niet relevant zijn voor de samenleving. Opdrachtgevers krijgen het verwijt dat ze vragen stellen waarin het antwoord al impliciet wordt gegeven. Politici en belangengroepen laten zich tijdens onderhandelingen over projecten vaak weinig gelegen liggen aan de waarschuwingen van wetenschappers. Arbeidsdeling in de wetenschap is een noodzakelijk kwaad. Dankzij organisatorische verkaveling zijn wetenschappers in staat om data, informatie en observaties om te zetten in wetenschappelijke kennis. Verdieping gaat noodzakelijkerwijs ten koste van zicht op samenhang en op maatschappelijke relevantie. De samenleving stelt een hoge prijs op afstemming en samenwerking tussen disciplines. Sterker nog: samenwerking wordt door beleidsmakers en onderzoekmanagers als het ultieme antwoord beschouwd op alle kennisvragen. Dit gaat zover dat kan worden gesproken over een geclausuleerd wantrouwen van de samenleving tegenover de wetenschap. Daarbij geldt het motto: wie betaalt die bepaalt (Nijkamp, 2003, p. 5). Gewoonlijk spelen drie argumenten een rol in het pleidooi voor samenwerking en afstemming. Het eerste luidt dat samenwerking een reparatiemiddel levert voor de beperkingen van disciplinair georganiseerde wetenschap. Het tweede argument luidt dat samenwerking voorkomt dat wetenschappers deeloplossingen bedenken voor ingewikkelde maatschappelijke en technologische problemen. Een derde argument luidt dat innovatieve inzichten juist ontstaan in het grensgebied tussen disciplines. De grote verscheidenheid aan definities en het abstracte karakter van de materie maken het onmogelijk om tot een omschrijving van de uiteenlopende vormen van samenwerking te komen op basis van de grootste gemene deler van de standpunten in het debat (Tress & Tress, 2002, p. 25; Tress, Tress & Van der Valk, 2003, p. 8). Om te ontkomen aan terminologische verarring wordt hieronder een voorstel gedaan om definities te kiezen welke hun praktische waarde hebben bewezen in het landschapsonderzoek in Wageningen.

- *Disciplinair onderzoek*: vindt plaats binnen de grenzen van de huidige academische vakgebieden. De grenzen van de disciplines zijn overigens aan veranderingen onderhevig in de loop der tijd.
- *Multidisciplinair onderzoek*: wordt gekenmerkt door parallel verloopende sporen binnen verschillende academische vakgebieden. De interactie is beperkt. Er wordt kennis uitgewisseld maar er vindt geen integratie van kennis plaats. Elk vakgebied werkt vanuit een eigen conceptueel kader en met eigen methoden.

- *Interdisciplinair onderzoek*: behelst samenwerking van verschillende niet gerelateerde academische vakgebieden teneinde grenzen te overschrijden en aldus doende nieuwe wetenschappelijke kennis (*unifying concepts*) te scheppen en een gemeenschappelijk (maatschappelijk) doel van het onderzoek te bereiken. Met 'niet gerelateerd' wordt hier bedoeld dat de vakgebieden verschillen in methoden en kennistheoretische uitgangspunten kennen. Daarbij kan men denken aan de verschillen tussen kwantitatieve en kwalitatieve methoden van onderzoek of aan analytische versus interpretatieve benaderingen.
- *Transdisciplinair onderzoek*: betreft nauwe samenwerking tussen wetenschappers uit verschillende vakgebieden en niet-wetenschappers teneinde een gemeenschappelijk doel van het onderzoek te bereiken en nieuwe kennis te ontwikkelen. Daarbij gaat het om onderhandelde kennis zoals het gemeenschappelijk definiëren van problemen, het benoemen van feiten, het ontwikkelen van strategie en acties.
- *Integraal onderzoek*: is een mengvorm van interdisciplinair en transdisciplinair onderzoek. Doel van het integrale onderzoek is het scheppen van nieuwe wetenschappelijke kennis. Deze kennis is de resultante van een integratie van disciplinaire kennis. Integratief werken stelt wetenschappers voor bijzondere opgaven, welke in een aantal opzichten op gespannen voet staan met de klassieke opvattingen over voorwaarden voor succes in de wetenschap.

Dit essay is bedoeld als een pleidooi voor het entameren van inter- en transdisciplinair onderzoek van de planning als complement van het voornamelijk mono- en multidisciplinaire natuurwetenschappelijke onderzoek in de planning naar de adaptatie van grondgebruik aan klimaatverandering.

Actie:

Roep een community of practice rond adaptatievraagstukken in het leven waarin politici, deskundigen en stakeholders elkaar ontmoeten. Gebruik deze gemeenschap als klankbord voor het onderzoeksmanagement en de onderzoekers. Schep een wetenschappelijke infrastructuur welke het management en de onderzoekers in staat stelt interdisciplinair te werken. Maak gebruik van de lessen van het Wageningse Deltaprogramma om valkuilen te vermijden.

6. Een gunstig klimaat voor hoogwaardige gebiedsontwikkeling

Geert Teisman en Sibout Nootboom



6.1 Inleiding

Het klimaat is momenteel een warm gespreksonderwerp. Er lijkt vrijwel unanimititeit te bestaan in de gemeenschap van klimaatonderzoekers dat het klimaat drastisch zal veranderen en dat dit grote gevolgen heeft voor de wereld en dus ook voor Nederland. Het KNMI heeft al scenario's opgesteld voor klimaatverandering en het is nu alleen nog even afwachten hoe groot de verandering echt zal zijn.

Soms vragen wij ons als klimaatleken wel af of de veranderingen zo dramatisch zijn als wordt geschetst. Maar hardop durven wij dat nauwelijks te uiten. Dat leidt momenteel immers tot verbanning naar het eilandje van klimaatseptici, waar ieder het etiket op zijn voorhoofd heeft van dom en blind. Wij voegen ons dus maar in de dominante stroom van wetenschappers die voorbereid willen zijn op de dramatische veranderingen die gaan komen. In dit essay bezien wij hoe Nederland klimaatbestendig kan worden gemaakt. Ingegaan wordt op de vraag welke bestuurlijke problemen er zijn die een klimaatbestendige inrichting in de weg staan en waar juist de bestuurlijke kansen liggen.

De kansen liggen in het warme gevoel dat velen hebben bij klimaatbestendigheid. Wie immers wil geen klimaatbestendige wijk, stad, regio of land hebben? Daar waar een burgemeester of minister vroeger eer kon behalen met het doorknippen van een lintje bij een nieuw te openen autoweg, zo kan dezelfde bestuurder nu eer verkrijgen met het openen van klimaatbestendige wijken en zelfs al bij het afkondigen van een klimaatprogramma voor de eigen stad, zoals is gebeurd in Rotterdam (i.c. het Rotterdam Climate Initiative). Er is met andere woorden politieke winst te behalen met klimaat en dat is een krachtige

stimulans voor de agendering van het klimaatvraagstuk. Wij verwachten dan ook dat landen, regio's, steden en wijken massaal mooie plannen zullen gaan maken om klimaatbestendig te worden.

Wij twijfelen er ook niet aan dat veel van de plannen er prachtig uit zullen zien. Wie het actieprogramma Rotterdam Climate Initiative 2007-2010 doorleest, kan niet anders dan bewonderend kijken naar al de goede voornemens en indrukwekkende verwachtingen. De wil is aanwezig om CO₂-emissies en andere ecologische problemen te lijf te gaan, daarover kan geen twijfel bestaan. Maar zoals vaak het geval is met goede voornemens en indrukwekkende verwachtingen, zal de praktijk weerbarstiger blijken te zijn. Een lange reeks van bestuurskundige studies naar implementatieproblemen toont aan dat veel verwachtingen van bestuurders, die zichzelf zien als doortastend, niet uitkomen. Er zijn weinig argumenten voorhanden om de stelling dat ditzelfde implementatiedrama zich ook zal voltrekken bij de klimaatplannen terzijde te schuiven. Het implementatiedrama is zo persistent doordat er een tweetal diepliggende mechanismen aan het werk zijn, die wij benoemen als 'paradoxen'.

6.2 Paradox 1: zij die willen domineren ontberen kennis en kunde om dat te doen

Soms komen de verwachtingen niet uit omdat de mooie plannen van de bestuurders niet worden uitgevoerd. Dat lijkt zich bijvoorbeeld te voltrekken met de prachtwijken van minister Vogelaar. De minister wil het tij keren bij een veertigtal probleemwijken en roept dat van alle daken. Het probleem is echter dat ze zelf weinig voor elkaar kan boksen. Daarvoor heeft ze andere partijen nodig. En zoals het in deze tijd van hernieuwde autoriteitsverlangens gaat, heeft de minister die andere partijen de pin op de neus gezet. Vooral de woningcorporaties moeten bloeden. En dan ontstaat er een prachtige bestuurskundige paradox: de woningcorporaties zijn samen met gemeenten en vele andere partijen al vele jaren hard bezig om de problemen in zwakke wijken aan te pakken. Vervolgens komt er een kabinet dat hardop roept dat deze aanpak niet deugt en dat het kabinet het nu echt beter gaat doen. Dat kabinet ontbeert echter de kennis en realiserend vermogen van de partijen die al jarenlang hard bezig zijn en probeert die nu met enige dwang te bemachtigen of als uitvoeringsinstrument in te zetten. De paradox daarbij is dat partijen die eerst worden gebruikt, vervolgens weer cruciale spelers moeten zijn om het kabinetsbeleid tot een succes te maken. Er is geen betere manier om verhoudingen te frustreeren en uitvoeringsprocessen te ontwrichten dan deze autoritaire aanpak. Wij kunnen ons heel goed voorstellen dat dezelfde problemen zullen

optreden bij het klimaatbestendig maken van Nederland. Ook in de rapportages van bijvoorbeeld het MNP kan met regelmaat een uiterst optimistisch geloof in de maakbare samenleving worden aangetroffen. En hoewel dat soms verfrissend aandoet voor de vele mensen die aan de slag willen, liggen de teleurstellingen die voortvloeien uit kennisgebrek en gebrek aan organiserend vermogen volop op de loer.

De andere kant van de paradox is overigens ook dat het erg moeilijk is voor bewindspersonen om niet teveel verwachtingen te wekken. Een staatssecretaris van waterbeheer die gemeenten verantwoordelijkheid geeft voor het managen van de wateroverlast in hun territorium, weet ook dat als er een ramp gebeurt de nationale bewindspersoon daar door de media en de landelijke politiek op wordt aangesproken. We zagen dat recent nog gebeuren met de OV chipkaart. "Waarom hebt u de andere partij niet in de hand?" en "waar is een krachtige regie?" wordt er dan gevraagd. Om in zulk een constellatie krachtig over te komen is het van belang om het eigen sturend vermogen te overdrijven. En zo ligt de implementatieparadox steeds weer op de loer.

6.3 Paradox 2: zij die kunnen domineren doden vaak veel zelfsturend vermogen

Soms lukt het bestuurders met grote verwachtingen inderdaad om hun wil door te voeren. Daarvoor moet er wel veel urgentiegevoel zijn, maar juist aangaande het klimaat lijkt dat momenteel mogelijk. Bestuurders met lef zouden erin kunnen slagen om met hun interventie een geheel systeem anders te laten functioneren. Om u een beeld te geven van hoe krachtig zulk een interventie zou kunnen zijn, kan gewezen worden op een interventie zoals de Amerikaanse inval in Irak, een besluit uiteindelijk van één persoon, het bevoegde gezag over een enorm uitvoeringsapparaat (het leger), waardoor zich grote veranderingen voltrokken in de betreffende regio en zelfs ver daarbuiten. Er kan ook gewezen worden op meer nationaal beleid zoals de grote onderwijs hervormingen in Nederland in de afgelopen decennia. En er kan gewezen worden op vele grote projecten die in een variëteit aan landen wordt gerealiseerd.

Sommige van deze grote interventies slagen erin om hun doelen te bereiken. Zo is de Nederlandse regering er in het recente verleden in geslaagd om de grote toestroom in de WAO tot staan te brengen. Ook is de regering erin geslaagd om een grote hervorming in het ziektekostensysteem te realiseren, daar waar velen in het verleden daarin niet geslaagd waren. Maar er zijn helaas ook veel voorbeelden van krachtige interventies die grote impact hebben, maar waar we ons

achteraf ernstig achter de oren krabben over de kwaliteit van deze impact. Nog recent publiceerde de Tweede Kamer een rapportage over het Nederlandse onderwijsbeleid van de afgelopen decennia. Dit rapport ademde niet bepaald het beeld uit van een geslaagde interventie. En wat hier interessant aan is in onze ogen, is het feit dat alle gedwongen en opgelegde beleidsmaatregelen ertoe geleid hebben dat het zelforganiserend vermogen van het systeem ondermijnd is. In meer dagelijks taalgebruik zeggen we dan dat de docent niet meer mag doceren en zijn trots is kwijtgeraakt. De variëteit die er vroeger was is dankzij het beleid van decennia uitgebannen en iedereen doet nu braaf wat centraal is voorgeschreven, maar de veerkracht van het systeem is verdwenen, juist door centralistische dominantie. We kennen deze bestuurskundige wetmatigheid natuurlijk al heel goed uit communistische landen, waar het hele systeem uiteindelijk instortte. Toch lijkt de behoefte om centraal te bepalen waarna anderen dat beleid moeten uitvoeren, een niet uit te bannen neiging.

Een variant hierop met directe relevantie voor klimaat is het volgende denkvoorbeeld. Stel, het kabinet vindt dat de ruimtelijke ontwikkeling in regio's te weinig rekening houdt met klimaatverandering. Het kabinet stelt een nieuw orgaan op regionaal niveau in met flink wat middelen. Het gevolg kan zijn dat andere actoren dan achterover gaan leunen: iemand anders is hier toch voor? Als het orgaan ook echt macht krijgt, zoals bij ruimte voor de rivier misschien het geval is dankzij de breed gevoelde urgentie van de hoogwaterbescherming, kan de ontwikkeling van de ruimte bijgestuurd worden. Maar ook daar blijft de vraag wat de echte effecten zullen zijn.

6.4 Consequenties voor ruimte en klimaat

Beide paradoxen zijn voor het vraagstuk van ruimte en klimaat uitermate relevant in onze ogen. Klimaatexperts hebben grosso modo geen verstand van ruimte, zou je wat generaliserend kunnen stellen. Daardoor kunnen ze niet steeds doorgronden hoe complex ruimtelijke ontwikkeling en gebiedsontwikkeling nu al zijn. Het gaat om het combineren van moeilijk te verzoenen doelen, zoals wonen, werken, mobiliteit, watervoorzieningen, winkels, recreatie en toerisme. En daar speelt een groot vraagstuk van hemd en rok. Iedereen is in abstracte termen voorstander van een compacte stad, maar op het moment dat er een plan gemaakt wordt voor een 150 meter hoge woontoren in welke stad en welke wijk dan ook groeit de weerstand. Hetzelfde geldt voor verkeersvoorzieningen. Velen zijn voorstander van het openbaar vervoer, maar het leeuwendeel gaat zelf met de auto en iedereen wil dat de files verdwijnen en de behoefte aan mobiliteit wordt

geaccommodeerd, maar vindt het minder leuk om een autoweg of spoorlijn in de buurt te krijgen. Het wegzetten van deze spanning als NIMBY gedrag, als sociaal gedrag van enkelen die niet het belang van velen zien, doet geen recht aan de achterliggende essentie van conflicterende waarden. Het idee dat sommige waarden genegeerd kunnen worden ten faveure van anderen lijkt kwetsbaar. Het is immers niet voor niets dat duurzaamheid steeds meer ingevuld wordt als een combinatie van drie kernwaarden: profit, people en planet. Alle strijd om ruimte gaat om de vraag welke combinatie mogelijk, haalbaar en betaalbaar is. Wij verwachten niet dat de klimaatinzichten die momenteel ontstaan of doorsijpelen in het gebiedsgericht beleid het vraagstuk van gebiedsontwikkeling fundamenteel veranderen. Wel zullen deze inzichten het vraagstuk verder compliceren, maar ook dat past in een lange trend van toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken.

De idee bij sommige klimaatexperts dat zij de gebiedsontwikkelaars nu gaan dicteren wat er moet gebeuren met de ruimte lijkt mij even vertelbaar (voor klimaatonderzoekers en beleidsmakers) als onwenselijk. Ten eerste zullen de meeste voorstellen die worden gedaan vanuit klimaatoverwegingen veel te simpel en naïef zijn om echt te werken in gebiedsontwikkeling. Maatregelen hebben naast gewenste effecten in complexe systemen vaak ook onvoorziene ongewenste effecten en het is op voorhand uitermate onzeker of de gewenste, dan wel de ongewenste effecten overheersen. Hét voorbeeld op dit moment is dat van de biobrandstoffen. De teelt van biomassa blijkt te concurreren met voedselproductie en ten koste te gaan van natuurgebieden (bijvoorbeeld tropisch woud dat moet wijken voor de aanleg van illegale oliepalplantages). Er is twijfel of die neveneffecten - met of zonder productcertificering - beheerst kunnen worden. Momenteel kan veel biomassa energetisch gezien beter in centrales worden gestopt dan in auto's, maar wellicht gaat dit verhaal niet op voor tweede generatie biobrandstoffen. Daar valt weer tegenin te brengen dat het misschien slimmer is de huidige, schadelijk geachte, eerste generatie over te slaan. Padvanankelijkheid is immers een groot gevaar: de ingeslagen weg loopt dood. Daar staat echter tegenover dat als we geen wegen inslaan we ook nergens komen. De paradox dient zich weer levensgroot aan. Zonder stappen te zetten wordt het niet beter, maar kleine stappen die relatief onschuldig lijken kunnen ons wel een doodlopende straat insturen, waar omkeren kostbaar is en vaak ook veel reputatieschade oplevert. Het wemelt van dit soort dilemma's in de wereld van de ruimtelijke ordening. Daardoor is en blijft het een grote uitdaging om grip te krijgen op gebiedsontwikkeling.

Velen proberen grip te krijgen. En velen proberen dat te doen met generieke en harde instrumenten, zoals wetgeving, procedures die doorlopen moeten worden, beoordelingskaders, prestatieafspraken en zo verder. Die moeten er immers voor zorgen dat Nederland nu eens echt klimaatbestendig wordt en moet voorkomen dat allerlei lagere overheden en private partijen gaan sjoemelen vanwege korte termijnbelangen. Deze aanpak voldoet aan een brede maatschappelijke behoefte. Burgers willen geen risico lopen en willen ook weten wat de overheid gaat doen en waar we uitkomen. De praktijk van de gebiedsontwikkeling is er echter niet door geholpen. Langzaam maar zeker werkt het totaalpakket aan harde instrumenten als een soort keurslijf waarin gebiedsontwikkelaars zich nauwelijks meer kunnen bewegen. Zeker zij die proberen innovatief te zijn en nieuwe combinaties van investeringsprogramma's te ontwikkelen die zowel dienstbaar zijn aan de Nederlandse concurrentiekracht, aan de leefbaarheid van het concrete gebied en aan de voorwaarden van klimaatbestendigheid en duurzaamheid, ervaren hoe moeilijk het is om aan alle procedure-eisen te voldoen en hoe onzeker de uitspraken van rechters worden.

6.5 Conclusie

Waar het volgens ons om gaat is het creëren van een gunstig klimaat voor hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Dat vereist dus ook dat klimaatonderzoekers en klimaatbeleidsmakers niet de lijn kiezen van hun voorgangers uit de milieuhoeke door al maar meer procedures, (klimaat)toetsen en zo verder te introduceren, waardoor de bureaucratische last die gebiedsontwikkelaars nu al dragen verder toeneemt. Zij zouden zich de vraag moeten stellen welke kennis over klimaat kan helpen om bestaande gebiedsontwikkelingsprocessen en vooral ook enthousiaste gebiedsontwikkelaars, of ze nu publiek of privaat zijn, te faciliteren en te informeren over mogelijkheden om gebieden sneller en beter te ontwikkelen. De vraag is immers niet of we nog wel moeten bouwen in een delta zoals West-Nederland. Geen bestuurder kan het zich permitteren om de helft van Nederland op te geven en dat hoeft ook helemaal niet. Waar het om gaat is de meest hoogwaardige delta te ontwikkelen in de wereld en daarbij volop gebruik te maken van de toegenomen warmte in Nederland (minder stoken) de sterkere winden (prachtige bron van windenergie) en de grotere verschillen in getijden (ook daar is energie uit te winnen) en de variëteit in wateraanvoer. Als het lukt de voordelen van klimaatverandering centraal te stellen, ontstaat ook ruimte om de bijkomende eisen zoals rentiebekkens en dergelijke te realiseren.

Klimaatbestendigheid is voor bestuurders een even prachtige 'attractor' in het debat als duurzaamheid. Iedereen is er voor en wil eraan werken. We weten alleen niet goed wat het is en zullen er ook niet in slagen om dat te weten. Klimaatbestendigheid is voor bestuurders niet te benoemen los van sociale, economische en andere waarden. Het is een klassieke bestuurlijke opgave om waarden te combineren. Hoe beter de kennis en kundewereld daarin slaagt, hoe meer legitiem bestuurders kunnen handelen. De laagste polder van de wereld ombouwen tot de meest veilige plek van de wereld tegen overstroming is perspectiefrijker dan te verbieden dat daar gebouwd wordt. De ruimtelijke ordening heeft veertig jaar geprobeerd het Groene Hart te beschermen tegen bebouwing door verbodsbepalingen. Daardoor is het geen hoogwaardig gebied geworden. De grootste kennisvraag voor klimaatdeskundigen is "wat hebben wij gebiedsontwikkelaars te bieden aan kansen?" en de grootste kennisvraag voor gebiedsdeskundigen is "hoe kunnen we de waarde van klimaatbestendigheid combineren met belangrijke waarden als economische, sociale en natuurontwikkeling?". Nergens gaat het om een primaat, veelmeer om wederzijdse dienstbaarheid.

7. Verslag van het debat d.d. 13 maart 2008

Jeroen Veraart, Judith Klostermann, Jasper Hugtenburg (verslaglegging)
Florrie de Pater en Peter Driessen (eindredactie)



7.1 Opening

door dagvoorzitter Peter Driessen

Prof.dr. Peter Driessen verwelkomt de deelnemers in het Academiegebouw te Utrecht en geeft aan hoe bij hij is met zo'n grote en kwalitatief goede opkomst. Dit debat is georganiseerd door de onderzoekprogramma's Klimaat voor Ruimte (KvR) en Kennis voor Klimaat (KvK) samen. De achtergrond van het debat is dat planologie nog niet goed vertegenwoordigd is in de onderzoekprogramma's. Daarom wilden we bij elkaar zitten met het wetenschappelijk onderzoekveld van planologen en bestuurskundigen. De vragen waarover we ons vandaag willen buigen zijn:

- wat zijn de theoretische perspectieven?
- wat zijn de onderzoeksvragen, wat zijn de thema's?
- kunnen we nu al projecten afbakenen?

Klimaat heeft veel invloed op ruimte en op locatiebeslissingen. Vandaag zitten we met een gezelschap van topwetenschappers in dit land een middag rond de tafel. Het debat is bedoeld om zoveel mogelijk ideeën te genereren. We hoeven geen consensus te bereiken, het is vooral bedoeld als brainstormsessie.

7.2 Achtergrond debat en kader: ARK, KvR en KvK

door Florrie de Pater



ARK

De aanleiding voor het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) was de Motie Lemstra, in april 2005 aangenomen door de Eerste Kamer. Deze motie stelde dat de zogenaamde 'Grote nota's', zoals de Nota Ruimte, te weinig rekening hielden met ontwikkelingen die op de lange termijn spelen, zoals klimaatverandering, terwijl ze wel grote investeringen tot gevolg hebben die op de lange termijn doorwerken. Deze motie is door KvR aangegrepen om in samenwerking met het ministerie van VROM en andere BSIK-programma's in november 2005 een nationaal congres te organiseren. Op dat congres is ARK als concept gepresenteerd. Het programma is vervolgens door vier ministeries uitgewerkt: VROM (trekker), LNV, V&W en EZ. De koepelorganisaties IPO, VNG en de Unie van Waterschappen hebben vrijwel vanaf het begin meegedaan. In november 2007 is de Nationale Adaptatiestrategie door het kabinet en de Tweede Kamer goedgekeurd. De strategie houdt in dat we nu in actie moeten komen en de kansen voor adaptatie moeten grijpen, ook al is klimaatverandering een lange termijn probleem. Risicobeheersing en gebruik maken van natuurlijke processen zijn belangrijke uitgangspunten van de strategie. Er zijn de afgelopen maanden in vijf regio's impulsbijeenkomsten gehouden met overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, waarin ideeën voor de nationale adaptatie-agenda zijn verzameld. In de strategie is al een aanzet gegeven tot deze agenda; 18 acties worden daar benoemd, waaronder het maken van een afwegingskader, aanscherpen van instrumentarium waarmee klimaatadaptatie kan worden gestimuleerd en inbedden van klimaatadaptatie in programma's zoals ILG en ISV.

Bij provincies stond tot 1,5 jaar geleden het onderwerp klimaat en adaptatie niet op de agenda. Wel werd op het gebied van waterbeheer klimaatverandering al enige tijd meegenomen. Provincies spelen een hoofdrol in de strategische ruimtelijke planning en in gebiedsontwikkeling; ook daar moet klimaatverandering tot acties leiden. Klimaat voor Ruimte heeft er hard aan gewerkt om klimaat bij de provincies politiek te agenderen. Het is nu een speerpunt bij het IPO. In de structuurvisies waar alle provincies mee bezig zijn, is klimaat een component geworden en de provincies zijn in ARK betrokken. Er wordt nu aan verschillende onderwerpen gewerkt, zoals het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, nadenken over infrastructuur en veiligheid, en het maken van klimaatatlassen. Dit laatste is een project in het kader van Klimaat voor Ruimte dat een vervolg zal krijgen binnen Kennis voor Klimaat.

Klimaat voor Ruimte (KvR)

KvR is een BSIK-programma dat 40 miljoen heeft gekregen van het Rijk uit de aardgasbaten ter versterking van de kennisinfrastructuur. In totaal gaat er 90 miljoen om in het programma. Het initiatief voor KvR kwam in 2001 van de WUR en de VU. Op dit moment zijn er meer dan 70 partners bij het programma betrokken. De looptijd is van 2004 tot en met 2011. In KvR zijn de eerste hotspots tot stand gekomen: kleine proefprojecten voor het regionaal in de praktijk brengen van klimaatkennis: Zuidplaspolder, Tilburg, Groningen en Biesbosch. Dit idee is in KvK verder uitgebouwd tot grote, veelomvattende regionale hotspots als basisstructuur voor het programma. De organisatie van KvR bestaat uit een bestuur, een programmaraad en een programmabureau. Het programma is in 2007 geëvalueerd. Het oordeel was positief, maar er was kritiek op de uitwerking van planologische en sociaal-wetenschappelijke vragen, op integratie van de verschillende projecten tot een groter geheel en op het toepasbaar maken van kennis voor de stakeholders.

Kennis voor Klimaat (KvK)

In 2007 is besloten 50 miljoen aan FES-gelden te besteden aan een nieuw onderzoekprogramma rond klimaatverandering en adaptatie. Het consortium dat aan het voorstel voor Kennis voor Klimaat heeft gewerkt, bestaat uit: WUR, UU, VU, TNO, KNMI en Deltaris. Er zijn acht hotspots gedefinieerd waar klimaatkennis wordt opgedaan en toegepast: de Zuidwestelijke delta, Rotterdamse regio, Haaglanden, Schiphol, Waddenzee, Rivierengebied, Hoge gronden en Ondiepe meren / veenweide. Naast de hotspots komt er een Klimaat Kennis Faciliteit (KKF), waarbinnen meer generiek onderzoek wordt gedaan, en een

kennisplatform dat voor overdracht van kennis naar beleid en praktijk moet zorgen. Tot nu toe heeft ARK een kennispoort gehad in de Routeplanmer, een brugproject van KvR, Leven met Water en Habiforum. Nu wordt KvK de kennispoort van ARK. De organisatie van KvK bestaat uit de Raad van Bestuur, bestaande uit Pier Vellinga, Peter Driessen en Kees van Deelen, een Raad van Toezicht met als voorzitter Cees Veerman, en een programmaad. Er wordt nu gestart met verkennend onderzoek voor programmering. Na de zomer komt er een conferentie van KvK, KvR en ARK samen, waar de grote lijnen van het onderzoek worden gepresenteerd.

Vragen

- Bram van de Klundert vraagt waar de communicatiecampagne van ARK op is gericht.
Antwoord: deels op organisaties om zich bij het adaptatieprogramma aan te sluiten, en deels op een breed publiek. Dus het is zowel gericht op betrekken van partijen als op bewustwording.
- Barry Needham vraagt of al het geld al is toebedeeld?
Antwoord: het geld in KvR is grotendeels weggezet in projecten, maar voor KvK moet dat allemaal nog gebeuren. Een groot deel daarvan zal gaan via open calls.
- Marianne Kuijpers merkt op dat KvR naast een wetenschappelijk doel ook een maatschappelijk doel had. Hoe zit dat met KvK?
Antwoord: het KvK-onderzoek moet sowieso maatschappelijk relevant zijn.
- Bram van de Klundert vraagt hoe KvR en KvK zich tot elkaar verhouden?
Antwoord: in 2001 zijn de voorbereiding voor het programma begonnen, toen er nog geen politieke aandacht voor was. Het besluit om het te honoreren kwam in 2003 en het programma zelf is gestart in 2004. ARK is ontstaan in 2006 onder meer als gevolg van de discussies tussen wetenschap en beleid. KvK is deels weer voortgekomen uit de kennisbehoefte van ARK. In KvK zal de kennis uit KvR worden toegepast in regio's.
- Dirk Sijmons vraagt zich af waarom KvK een andere naam heeft gekregen? Waarom niet KvR?
Antwoord: KvR was een initiatief van WUR en VU. Bij KvK zijn ook veel andere instellingen betrokken. Het heeft moeten concurreren met andere voorstellen, bijvoorbeeld over nanotechnologie en geventtechnologie. We leggen nu de relatie met KvR via veel personele unies.

7.3 Klimaatproblematiek en belang van ruimtelijke adaptatie door Pavel/Kabat

Behalve in KvR en KvK zit professor Pavel Kabat ook in de Deltacommissie. Daar was gisteren een oloopdebat voor georganiseerd. Ook in de Deltacommissie spelen klimaat en ruimte een belangrijke rol. Wat de midterm evaluatie betreft was de uitkomst niet dat KvR goede, maar dat KvR uitstekende prestaties heeft geleverd. Wetenschappelijk is het een schaaap met vijf poten. Na een internationale review heeft het de hoogste score gekregen van de BSJK-programma's. Daarnaast moeten we ook maatschappelijke prestaties leveren en dat is moeilijker. Zo is een van de problemen dat echt integrale projecten niet door NWO gereviewed konden worden. Daarom is er besloten aparte, meer praktische projecten in te richten zoals de hotspots, die niet door NWO worden gereviewed maar alleen door de KvR programmaad. Daarmee is KvR goed op weg naar maatschappelijke toepassing. KvR heeft ook al veel in gang gezet in het Nederlandse debat. Een van de thema's is dat klimaatverandering ingepast moet worden in de planologie. Hoe is KvR tot stand gekomen? Kabat is al twintig jaar bezig met het integreren van onderzoek naar atmosfeer en onderzoek naar landgebruik. Daarvoor werd de atmosfeer los van al het andere bestudeerd. In 2001 hebben Vellinga en Kabat zich afgevraagd wat dit onderzoek nu voor de ruimte in Nederland betekende? 80% van klimaat is ruimtelijk te vertalen. Ze leerden daarbij ook van de watersector: water als ordenend principe. Dat geldt ook voor klimaat. Deze hypothese is neergelegd in het KvR-voorstel, waarin klimaatverandering verbonden wordt met ruimtelijke ordening. Klimaat wordt niet behandeld als sector maar als onderdeel van alle andere vraagstukken. Ook worden veel componenten naar gebruikers toe vertaald, zoals bijvoorbeeld het klimaat-tailoring project waarin klimaatscenario's voor verschillende doelgroepen worden gemaakt. Eén van de uitkomsten van de review is dat KvR het niet redt met alleen een bètabenadering. Het is moeilijk om tot verantwoord combinaties te komen, hoe ga je bijvoorbeeld wegen? In het programma wordt al gewerkt aan economische benaderingen, maar bestuurskunde en planologie moeten er ook bij worden betrokken. Welke planologische instrumenten zijn beschikbaar? Welk proces moet je organiseren? Welke wetgeving en juridische kaders zijn nodig, welke moeten worden aangepast? Het eindproduct van dit alles moet een klimaatbestendige kaart van Nederland zijn. Dat is geen simpele kaart maar een instrument om ruimtelijke ordening mee te sturen: een doorkijk naar ruimtelijke reserveringen, bijvoorbeeld voor dijken, of het verleggen van de EHS. We gaan ook met het nieuwe planbureau om de tafel: hoe moet je over vier à vijf jaar een nieuwe Nota Ruimte vormgeven, met

klimaat daarin? Hoe combineer je functies? Wat dat betreft staat het onderzoek nog in de kinderschoenen.

7.4 Ruimtelijke perspectieven, een voorbeeld door Marianne Kuijpers



Dr. Marianne Kuijpers geeft aan altijd 'Ruimte voor Klimaat' te schrijven in plaats van andersom. Zij vindt ruimte namelijk leiding. Marianne Kuijpers is betrokken bij IC3-LANDS en andere KvR-projecten. Dit onderzoek gaat over: welke ruimtelijke ontwikkelingen we kunnen verwachten? We gaan van een waarde-oriëntatie naar ruimtelijke beelden en daaruit komen de dilemma's naar boven. Wat zijn belangrijke lange termijn ontwikkelingen:

- klimaatverandering;
- bevolkingsontwikkeling;
- economische ontwikkeling.

De meest kwetsbare gebieden zijn de droogmakerijen en veenweidegebieden, de rivieren en het deltasysteem. De zeespiegel zal stijgen, maar tot een hoogte van 1,5 meter is de veiligheid beheersbaar via de gangbare dijkstrategie. Ook de kweldruk lijkt beheersbaar. Waar wel een groot probleem verwacht wordt, is bij de afvoer van het riviersysteem. Dat onder vrij verval te laten wegstromen wordt steeds moeilijker. Dat komt niet zozeer door de toename van het debiet maar doordat de zeespiegel stijgt. Een tweede belangrijke ontwikkeling is de economische groei in landen als China en India. Daardoor neemt de druk op landbouwkundig grondgebruik toe, nog verder versterkt door de vraag naar bio-energie. Dan is er nog de vraag of de bevolking in Nederland gaat groeien of gaat krimpen. Gezien de verschillen in ontwikkeling in Europese landen zal de bevolkingsgroei in Nederland ook nog wel even doorgaan.

In het LANDS-project worden al die ontwikkelingen samengebracht en gekoppeld aan het vigerende ruimtelijke beleid. Er is al geconcludeerd dat het nationale beleid vanuit verschillende sectoren weinig samenhang vertoont. In het project worstelen we nog met de waarden bij de indicatoren: moeten we ze aanpassen? Ook de discussie bij de provincies loopt door. Zo kampt Zuid-Holland met een grote klimaatopgave in het Groene Hart, waar al veel druk op de ruimte is. Hoe gaan we daar bijvoorbeeld om met de natuur, die lijdt onder klimaatverandering? Met welke instrumenten kun je dat doen? Moet er een andere EHS komen - een duidelijke groenblauwe slinger? Je kunt beginnen bij een 'Robuuste Natuur' en daarna pas de andere functies een plek geven. Dat is het type discussie dat je moet aangaan.

Marianne Kuijpers besluit haar betoog met onderzoeksvragen: over thema's, instrumenten en proces:

Thema's:

- hoe moet je het begrip klimaatbestendigheid operationaliseren?
- moeten de doelen van de ruimtelijke ordening anders?
- wat doe je met de principes en de ruimtelijke concepten zoals Randstad, EHS, etc..

Instrumenten:

- welke maatregelen zijn nodig?
- welke kosten brengen die met zich mee? En wat kost het als we niets doen?
- bouwregelgeving;
- aanpassing huidige afwegingskaders zoals MIER, MKBA, etc.;
- wat is de invloed van de nieuwe WRO en Armb's?
- hoe kun je waterbergingslocaties aanwijzen?
- waar moet je niet meer bouwen?
- hoe ga je compartimentering inzetten?

Proces:

- hoe kun je het beleid met elkaar verbinden?
- hoe organiseer je een dialoog over gebiedsvisies?

Vragen

- Sibout Nooteboom vraagt wat de doelen uit het RO beleid zijn?
Antwoord: die zijn niet heel expliciet. Pronk heeft het wel geprobeerd. Maaike Galle geeft aan dat VROM er weer mee bezig is: vooral met de doelen van ruimtelijke kwaliteit, maar uiteindelijk gaat het ruimtelijk beleid erom dat je mensen bevoordeelt en mensen benadeelt. De

discussie over kwaliteit blijft, en is mede afhankelijk van de politieke kleur van de bestuurders. Marianne Kuijpers voegt toe dat het punt is dat klimaat nog niet wordt meegenomen.

- Vinus Zachariasse geeft mee dat op sommige plaatsen de bevolking afneemt zoals in Zuid-Limburg, terwijl hij op andere plaatsen toeneemt.

Antwoord: Dat is inderdaad de vraag. De planologie kan niet met trendbreuken omgaan. Maar de trend is dat de ruimtevrraag toeneemt, door de woningverduiming en toename van tweede huizenbezit, dus meer gestuurd door de economische groei dan door de bevolkingsgroei. Zij vraagt zich af of de krimp een heel groot probleem zal worden in Nederland.

7.5 De Matrix: ruimtelijke scenario's en de vier P's

door Dirk Sijmons



Ir. Dirk Sijmons begint zijn verhaal aan de hand van een kaart van het internet, die dient als metafoor voor de eindeloze oorzaak-effect ketens van beslissingen die leiden tot een bijna oneindig aantal denkbare 'toekomst'. Eén deelverzameling daaruit wordt gevormd door de waarschijnlijke toekomst. Een kleinere deelverzameling is die van de mogelijke toekomst en een nog kleinere die van de wenselijke toekomst. De scenariobouw in 'De Matrix' is de zoektocht naar het overlappende gebied van de drie deelverzamelingen. Het ontwikkelen van mogelijke en wenselijke toestanden is een vaardigheid die creativiteit vraagt en die op geen enkele wijze wetenschappelijk te onderbouwen is. Ieder van die toestanden moet intern kloppen, maar noch het maken van keuzen, noch het selecteren op relevantie is wetenschappelijk.

Het één-op-één vertalen van onderzoekresultaten uit Klimaat voor Ruimte naar ruimtelijke scenario's levert daarom weliswaar 'beelden' op maar zal waarschijnlijk in mindere mate een trefzeker handelingsperspectief bieden. Direct vanuit een ingenieurstraditie

beginnen te tekenen aan de oplossingen lijkt aardig maar heeft ook zo zijn beperkingen als het om uiteindelijke doorwerking gaat. Hier dreigt het 'Gebroeders Das-syndroom': bedrieglijk nauwkeurig lijkende uitwerking van ingenieuze technische toekomstprojecties die - tot verbazing van de ontwerpers - maar steeds geen realiteit lijken te willen worden. Het is de beperking van de technologisch ruimtelijke blik. Voor het ontwerpend onderzoek als methode van toekomstonderzoek zijn manieren ontwikkeld om tussen survey en ontwerp te 'bemiddelen' om een meer gedragen en realistischer resultaat te bereiken. In de jaren tachtig en negentig hebben uitgebreide, maatschappelijk geëngageerde, scenariobouw-exercities de kiel gelegd voor ontwerpend onderzoek als methode voor toekomstverkenning. In 'Nederland Nu Als Ontwerp' (NNAO, 1982) bijvoorbeeld werd een koppeling gelegd met de vier dominante politieke ideologieën en in Nederland 2030 zijn voorstudies gedaan voor de VINEX, waar vier denkbare ruimtelijk/economische scenario's de basis vormden voor de ruimtelijke uitwerkingen. De Stichting Deltametropool uit de jaren negentig was een nieuwe stap waarin naast de overheid vooral ook investerende actoren in 'het spel' werden betrokken. De ruimtelijke toekomstprojecties van Klimaat voor Ruimte moeten op een dergelijke manier een rijkere lading meekrijgen om ze een betere maatschappelijke verankering te geven. De strategie zou moeten bestaan uit het koppelen van (tenminste) drie integratieve domeinen aan het kennisdomein van het BSIK-programma Klimaat voor Ruimte. Het domein van de strategie, waarin de 'hoe' vraag centraal staat en waar handelingsperspectieven worden ontwikkeld. Het domein van de actoren, waarin de 'wie' vraag centraal staat, en waar coalitievorming, publiek-private (des)investeringen en commitment centraal staan. En tenslotte het domein van de synthese, waarin de 'wat' vraag centraal staat. Binnen dit domein worden oplossingsrichtingen voor adaptatie en mitigatie ontworpen en verfijnd.

In 'De Matrix' wordt hieraan inhoud gegeven door interactief te werken tussen de drie P's '*Planet, People en Profit*' om de ruimtelijke scenario's (een vierde 'P', die van *Plannen*) te voeden.

De vier 'P's' worden hier gebruikt als metaforen. Ze dekken maar een deel van de gehele oorspronkelijke lading. De bèta-georiënteerde milieu- en ecologie kennislijn die het hart vormt van het KvR-programma staat in 'De Matrix' voor *Planet*. Deze wordt gepaard aan veel extra aandacht voor de inbreng van maatschappijwetenschappen in het klimaatdebat. Tezamen met de sociaal culturele aspecten en de sturingsvraag staan zij voor *People* in 'De Matrix'. Voor het maken van scenario's is een gedegen actorenanalyse onontbeerlijk en ook is er een hoofdrol voor de

economie. Dit is de invulling van de metafoor *Profit* in 'De Matrix'. Gedrieën moeten zij leiden tot een verdieping bij de scenariobouw en een breder gedragen handelingsperspectief voor de diep ingrijpende (milieu-economische) transitie- en (ruimtelijke) transformatieprocessen die voortkomen uit het adaptatie- en mitigatiebeleid voor de klimaatverandering.

Planet, People en Profit worden binnen het Matrix-project zoals gezegd niet in hun volle omvang opgepakt maar toegespitst op de klimaatrelevante planologische aspecten. Het project is gericht op de uiteindelijke ruimtelijke oplossingen en de implementatie daarvan. Tussen scenario's en de implementatie zitten nog een aantal stappen. Die worden in het communicatiedeel van 'De Matrix' geadresseerd. Om in de P-terminologie te blijven: Naast *Plannen* (de ruimtelijke scenario's) wordt aandacht besteed aan *Proeftuinen* (de hotspots en andere pilotprojecten), aan *Publiek* (participatie en draagvlak in de vorm van manifestaties) en alles is uiteindelijk gericht op de toepassing in *Praktijk* (implementatie in het ruimtelijke bedrijf).

Vragen

- Pier Vellinga vraagt Dirk Sijmons naar zijn mening over uitbreiding naar zee?

Antwoord: Als je planologische kaarten maakt van de Noordzee om te kijken waar windenergie nog mogelijk is, dan blijkt het al helemaal vol te liggen met claims: van defensie, van scheepvaartroutes, etc.. Wat leeg lijkt is al vol getekend. Ten tweede, het occuperen van de Noordzee is geen kleinigheid. Er zijn windmolentabrikanten die ervoor bedanken en zeggen: wij willen vier maal per jaar onderhoud doen, maar op de Noordzee zijn maar drie werkbare maanden per jaar. En we wensen degenen die het gaan proberen veel succes. Dus we moeten dat nog maar eens goed overdenken en misschien eerst een proeftuin beginnen.

7.6 Korte presentaties door de vijf essayisten

Aan vijf gerenommeerde wetenschappers is gevraagd een essay te schrijven over het vraagstuk van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie. Die essays zijn bij de stukken gevoegd die aan eenieder zijn toegezonden. De essayisten lichten hun essay toe aan de hand van vier vragen:

1. Waarom behoeft het vraagstuk van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie een wetenschappelijke inbreng van planologen, bestuurskundigen en/of juristen?

2. Op welke wijze zou planologisch, bestuurskundig en juridisch onderzoek dienstbaar kunnen zijn aan het ontwikkelen van klimaatadaptatiestrategieën?
3. Welke twee of drie onderzoeksperspectieven of onderzoekthema's zijn in de komende jaren vanuit de planologie, de bestuurskunde of het recht in dit opzicht van eminent belang?
4. Welke stelling of boodschap zou u beleidsmakers en wetenschappers, die zich bezighouden met de programmering van onderzoek op dit terrein, willen meegeven?

Achtereenvolgens lichten de volgende wetenschappers hun essay toe:

- Arnold van der Valk, hoogleraar aan de WUR;
- Toon de Gier, universitair hoofddocent aan de UU;
- Willem Salet, hoogleraar aan de UvA;
- Tejo Spit, hoogleraar aan de UU;
- Sibout Nooteboom licht het essay van Geert Teisman, hoogleraar aan de EUR toe, die afwezig is.

Arnold van der Valk

Prof.dr. Arnold van der Valk (WUR) stelt in de presentatie van zijn essay dat het bij Klimaat voor Ruimte vooral gaat om maatwerk en grenswerk. Het gaat om de organisatie van vraag en aanbod van kennis. Van der Valk constateert dat dit in de beginfase van programma's vaak een hoge prioriteit heeft, maar dat de aandacht hiervoor gedurende de looptijd van een programma langzaam verslapt. Dit terwijl de werkelijkheid om het programma heen vaak volop in beweging blijft. Concreet stelt Van der Valk voor om een actorenanalyse te maken. Hierbij dient tevens in kaart gebracht te worden welke voorstellingen deze actoren hebben bij het begrip adaptatie en welke onzekerheden er zijn in de ogen van deze actoren. Vervolgens dienen in transdisciplinair onderzoek vormen van onzekerheidsanalyse ontwikkeld te worden die slim inspelen op de verschillen tussen natuurwetenschappers en sociale wetenschappers en die koppelingen tussen beide mogelijk maken. Onzekerheden dienen tenslotte met flexibele oplossingen aangepakt te worden. Denk hierbij aan ruimtereserveringen en 'no-regret' maatregelen.

Stellingen

1. Zonder kennis is het lastig om een probleem "adaptatie" te herkennen, zonder gedeelde probleemperceptie is het lastig om kennisvragen te formuleren. Dialoog en kennisvorming gaan hand in hand. Met de kennisvorming en duiding van het probleem is een begin gemaakt, nu de dialoog!

2. Onzekerheid en risico's spelen een centrale rol in de klimaatproblematiek. Natuurwetenschappers gaan heel anders om met onzekerheid dan sociale wetenschappers. Voor het welslagen van een wetenschappelijk programma in het grensgebied tussen beide domeinen van wetenschap is het van groot belang om deze verschillen helder in kaart te brengen en vormen van onzekerheidsanalyse te ontwikkelen die slim inspelen op de verschillen en koppelingen mogelijk maken.
3. Kennis zal alleen effect sorteren indien het vraaggericht wordt ingebracht. Breng actoren in kaart in de sfeer van de ruimtelijke ordening die hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan kennis over klimaat en ruimte. Breng per afzonderlijke groep van kennisvragers de aard van de kennisvragen in kaart. Vul dit aan met een overzicht van partijen die in de ogen van de opdrachtgevers en onderzoekers baat kunnen hebben bij de uitkomsten van het onderzoek.

Onderzoekthema's

1. Wie wil (n)iets weten?
 - behoefte aan klimaatkennis in RO in kaart brengen;
 - welke doelgroepen zijn (nog) niet geïnteresseerd en waarom niet?
 - maak een actoranalyse.
2. Wat betekent adaptatie, welke betekenis wordt eraan gehecht?
 - welke voorstellingen van zaken over adaptatie doen de ronde?
 - welke zijn dominant?
 - welke goede en slechte voorbeelden zijn er nu?
3. Onzekerheden
 - breng onzekerheden in kaart vanuit het perspectief van belangrijke spelers'
 - benoem onzekerheden in termen van onzekerheden over omgeving, over waarden en over relaties tussen verwante onderwerpen;
 - zet beschikbare kennis af tegen onzekerheidsvelden.
4. Adaptatie-onderzoek is Delta-onderzoek
 - Alpha + Beta + Gamma = Delta;
 - transdisciplinair onderzoek;
 - interdisciplinair onderzoek;
 - een community of (scientific) practice.

Toon de Gier

Mr. Toon de Gier (UU) stelt de vraag hoe de toelatingsplanologie van het bestemmingsplan is om te zetten in een juridisch verankerde ontwikkelingsplanologie. Hij tekent hierbij aan dat de uitvoering van de wetgeving niet de sterkste kant is. Als de overheid zelf de uitvoering in handen houdt (bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Tracéwet) dan gaat het nog wel goed, maar vaak is de uitvoering in handen van particulieren (bijvoorbeeld Tweede Maasvlakte) en dan heeft de overheid uiteindelijk betrekkelijk weinig regie op de uitvoering. De overheid blijkt vaak erg effectief te werken in de rol van hindermacht, maar is een minder goede regisseur van gebiedsprocessen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening maakt projectbesluiten en tracébesluiten in ruimere mate mogelijk. Beide zullen juridisch-ethisch aangekleed moeten worden. Het is een belangrijke taak van de overheid om genomen besluiten ook goed uit te voeren. De rol van de overheid (van bewaker naar uitvoerder) zou nader onderzocht moeten worden. De bewezen functie en waarde van het bestemmingsplan moet hierbij worden afgewogen tegen andere vormen van besluitvorming. Het gaat hierbij niet alleen om een weging van (economische) belangen, maar juist ook om waarden. De vraag hierbij is hoe zwakkere, maar Europeesrechtelijk ondersteunde, waarden op een juiste manier kunnen worden afgewogen tegen sterkere waarden en belangen.

Stelling

Het recht is meer dan een instrument.

Onderzoekthema's

1. Inhoudelijk: wat willen we met de overheidsrol in de RO? In hoeverre moet de bewakersrol worden ingeruild voor een uitvoerdersrol?
2. En speelt die vraag alleen bij klimaatverandering of ook bij andere maatschappelijke kwesties? Instrumenteel: in hoeverre kan en moet de bewezen functie en waarde van het bestemmingsplan worden ingeruild voor andere wijzen van besluitvorming?
3. De noodzakelijke bescherming van zwakkere waarden is in het geding bij verhandelbare emissierechten.

Willem Salet

Prof.dr. Willem Salet (UvA) pleit in zijn essay voor de ontwikkeling van een relevante planologie voor klimaatbeleid. Hij stelt daarbij de vraag of het stelsel van ruimtelijke planning en regelgeving wel adequaat is toegerust voor de structurele ruimtelijke transformatie die nodig is in het kader van de klimaatverandering. Hij maakt een onderscheid tussen teleocratische regelgeving (voor een specifiek doel) en nomocratische

regelgeving (algemeen toepasbare regels). De huidige regelgeving in de ruimtelijke ordening kent een teleocratische grondslag en legt daarmee de nadruk op bijzondere gevallen in plaats van algemene principes. De rechtsfilosofie daarentegen neigt in beginsel naar nomocratische regelgeving. Deze twee werelden dienen met een juridische transformatie bij elkaar gebracht te worden. Dit schept de kans om algemene en principiële normering binnen doelgerichte praktijken te bewerkstelligen. Het gaat dus om het kunnen sturen van specifieke situaties met algemene regels waarbij een algemene wet het gedrag in specifieke situaties normeert. De institutionele capaciteit kan verbeterd worden door een normatieve versterking van beleidspraktijken. Bij de vestiging en naleving van sociale normen moeten individuele en collectieve preferenties overbrugd worden. Ook de adaptieve capaciteit van de samenleving kan niet per decreet worden opgelegd maar vereist inzicht in de wijze waarop normen in bestaande praktijken zijn ingebed. De verschillende mogelijkheden zouden in een internationaal vergelijkend onderzoek nader bekeken moeten worden.

Stelling

Legitieme en effectieve transformatie vereist een kwalitatieve versterking van normatieve regelgeving.

Onderzoekthema's

1. Onderzoek in internationale context van de mogelijkheden en knelpunten van versterking van de nomocratische regelgeving in het huidige bestel.
2. Onderzoek naar kansen voor versterking van de institutionele capaciteit via inbedding van normen.

Tejo Spit

Prof.dr. Tejo Spit (UU) biedt in zijn essay een institutioneel-economisch perspectief voor sturingsvraagstukken in de relatie tussen landgebruik en klimaatverandering. Hij constateert dat economische meerwaarde doorgaans de motor is achter ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. De ruimtelijke planningsopgave verandert niet vanzelfsprekend door klimaatverandering, het vertegenwoordigt eenvoudigweg de zoveelste vorm van integratie van een extern belang in ruimtelijke ordeningsprocessen. Klimaat is (net als overigens natuur) een relatief zwak belang in dit proces en delft per definitie het onderspit tegen sterkere belangen, tenzij dit belang voldoende is geborgd in het proces. Hierbij dient ook in ogenschouw genomen te worden dat adaptatiestrategieën moeten plaatsvinden binnen een maatschappelijk

kader waarin belangen en verantwoordelijkheden in snel tempo fragmenteren.

Stellingen

1. De planningsopgave verandert niet vanzelfsprekend door klimaatveranderingen: het vertegenwoordigt de zoveelste vorm van externe integratie van een extern belang (vgl. verkeersveiligheid, werkgelegenheid, etc.) in ruimtelijke ordeningsprocessen.
2. Klimaatverandering vertegenwoordigt een zgn. 'zwak belang' in ruimtelijke ordeningsprocessen, welke per definitie het onderspit delft bij ruimtelijke inrichtingsvraagstukken, tenzij dit voldoende 'geborgd' is in het proces.
3. De inbreng van inhoudelijke kennis kan sterk worden gerelativeerd bij locatie-ontwikkeling, ervan uitgaande dat:
 - alle natuur cultureel ontwikkeld is in Nederland of kan worden (vgl. Naardermeer);
 - alle overige wensen technisch realiseerbaar zijn, mits er voldoende geld is.

Onderzoekthema's

1. Door welke combinaties van bestemming en gebruik ontstaat optimale meerwaarde?
2. Allocatie van economische meerwaarde.
3. Anders omgaan met risico's in relatie tot de markt.

Sibout Nooteboom

Dr. Sibout Nooteboom (EUR) presenteert het essay van prof.dr. Geert Teisman (EUR). De ruimtelijke ordening kan worden opgevat als een zelf organiserend stelsel van vervlochten beleidssystemen met eigen dynamiek. Om in de ruimtelijke ontwikkeling te kunnen sturen is het belangrijk om inzicht te hebben in deze dynamiek. Co-evolutie, waarbij ruimtelijke doelen naar elkaar toe groeien, is hiervoor een effectieve vorm. Met klimaat als drijfveer kunnen gebiedsontwikkelingsprocessen geholpen worden. Hiervoor dient eerst een interactie-analyse tussen verschillende beleidssystemen uitgevoerd te worden. Vervolgens kunnen op ontwikkeling gerichte strategische allianties worden gesloten tussen de hiervoor relevante beleidssystemen. Dit dient niet alleen wetenschappelijk bestudeerd te worden, maar het moet ook worden gekoppeld aan in de praktijk van de gebiedsontwikkeling opgedane 'tacit knowledge'.

Stelling

Verbind het idee van waarheid zoeken in de studeerkamer of modellenbouwkamer met de processen van tacit knowledge ontwikkeling in gebiedsontwikkeling.

Onderzoekthema's

1. Multilevel governance system analyses.
2. Dynamische governance process analyses.
3. Smart bindings and couplings.

7.7 Discussieronde

De discussie was opgesplitst in twee delen, in het eerste deel werd de discussie vrij gevoerd op basis van de gepresenteerde essays en introducerende lezingen. In het tweede deel werd explicieter geprobeerd om onderzoekvragen te formuleren op het gebied van ruimtelijke ordening en klimaatverandering. Hieronder geven we eerst puntsgewijs een samenvattend overzicht van de besproken aspecten in het debat, enigszins thematisch geclusterd. Het spreekt voor zich dat sommige aspecten onder meerdere thema's vallen. Vervolgens wordt het gevoerde debat per onderwerp nader omschreven.

7.8 Hoofdpunten samengevat

Wetenschap – beleid interacties

- Wetenschap – beleid interacties waaronder het proces van vraagarticulatie op het gebied van klimaatverandering, ruimtelijke ordening en klimaatbeleid (adaptatie, mitigatie).
- Dilemma: probleemdefinitie van klimaat voor de ruimtelijke ordening is nog niet altijd duidelijk (nationaal/wetenschap) maar op regionaal niveau wil men al snel naar oplossingen zoeken.
- Stelling: Afbakening van de probleemdefinitie en het prioriteren van risico's is noodzakelijk want het domein van klimaatverandering en ruimtelijke ordening is ontzettend breed en daarmee moeilijk te bevatten in het beleid.

Instrumentaria, concepten en principes uit de RO toepassen in "Klimaatbestendigheid"

- De flexibiliteit van bestaande en nieuwe planningsinstrumenten (bestemmingsplan, structuurvisies e.d.) en sturingsvisies (toelatingsplanologie, teleocratische versus nomocratische grondslagen) in de context van lange termijn (klimaat)vraagstukken en toekomstige ruimteclaims.

- Een 'grand design' voor de ruimte van Nederland, wat is dat? Helpt het om Nederland klimaatbestendig te maken?
- Het 'Scenario denken' is in de Ruimtelijke Ordening nog geen gemeengoed, hoe krijg je dat wel voor elkaar?
- Het toepassen van technische kennis in de ruimtelijke inrichting (bijv. waterbeheer, energie).

Sturing van het ruimtegebruik in relatie tot klimaatverandering en -beleid

- Een sturende nationale overheid versus regionale gebiedsontwikkeling (zelfregulering); kan dat bij ruimtelijk klimaatbeleid? Dilemma's: kan een 'grand design' bereikt worden, bouwend op het zelf regulerend vermogen van de samenleving (regio's)?
- Het verhogen van het zelfregulerend vermogen van maatschappij en organisaties als adaptatiestrategie aan klimaatverandering (adaptive capaciteit).
- Overheidssturing op ander (toekomstig) gedrag versus de goedmoeidige overheid; een rijksoverheid die initiatief laat bij de regionale overheid en bij de burger, en 'incentives' geeft in plaats van sanctioneert.
- Sturen op ruimtelijke samenhang.

Afwegingskaders (waaronder maatschappelijke kosten en baten, verdelen van risico's)

- Hoe ga je om met toekomstige waarden van de ruimte (verdiscontering, e.d.) en niet-monetaire waarden in maatschappelijke kosten-baten analyses?
- Hoe positioneer je 'zwakke belangen', zoals klimaat of natuur in de besluitvorming over de ruimte?
- Je moet oppassen niet te blijven steken in een zoektocht naar een afwegingskader (toetsen op klimaatbestendigheid) binnen de ruimtelijke ordening maar ook aandacht besteden aan oplossingsstrategieën binnen (en buiten) de geldende juridische principes (bv compenserings- en vereveningsprincipes), instrumenten en concepten (bv lagenbenadering) uit de ruimtelijke ordening.
- Omgaan (en verdelen van) risico's in ruimte en tijd.
- Grondbeleid.

Wetenschap – beleid interacties

In de discussie werd naar voren gebracht dat interactie tussen wetenschappers en beleidsmakers in het planvormingsproces zelf interessant is om te bestuderen, met het oog op het verbeteren van de kennisdoorstroming naar de praktijk. Er kan veel geleerd worden van de manier waarop binnen de programma's Klimaat voor Ruimte en Kennis

voor Klimaat de onderzoekagenda's tot stand zijn gekomen (mogelijke case) en waar de verbeterpunten zitten. Een andere manier is om te kijken hoe de interactie tussen klimaatwetenschap en beleid (c.q. ruimtelijke ordening) verloopt in het buitenland (mogelijke case). Dit kan meegenomen worden bij de inbedding van de Wro en in het concept van gebiedsontwikkeling. Hoe functioneren de schakelaars tussen deze werelden? En hoe vertaal je kennis over fysiek systeem naar het besluitvormingsproces? Hoe 'klimaatbestendig' is de technische kennis over de fysieke ruimte? Bij het laatste werd vooral gedacht aan de invloed van een veranderende waterhuishouding op de ruimtelijke ordening. Voorts zijn traditionele energiebronnen (fossiel) uiteindelijk toch eindig. Wat voor invloed heeft de omvorming van ons energiesysteem op onze ruimtelijke ordening? Een dilemma is dat de probleemdefinitie van klimaat voor de ruimtelijke ordening nog niet altijd duidelijk is (nationaal/wetenschap), terwijl op regionaal niveau men al wel snel naar oplossingen wil zoeken. Hoe ga je daarmee om? Ook werd de stelling geponneerd dat afbakening van de probleemdefinitie en het prioriteren van risico's noodzakelijk is, want de huidige 'probleemdefinitie' over klimaatverandering en ruimtelijke ordening oogt ontzettend breed en is daarmee moeilijk te bevatten voor beleidsmakers. Verder werd de vraag gesteld of stakeholders in de ruimtelijke ordening wel kennisvragen over klimaatverandering hebben. Zij denken meer in handelen. Moet hierop de vraagarticulatie niet aangepast worden? Aangevoerd wordt dat de term 'maatschappelijke kennisvragen' onjuist is. Het zijn immers maatschappelijke vragen, die door de wetenschap dienen te worden vertaald in kennisvragen. De maatschappij zelf denkt niet in kennisvragen.

Instrumentaria, concepten en principes uit de RO toepassen in "Klimaatbestendigheid"

In de essays van Toon de Gier (Tracéwet, projectbesluiten, bestemmingsplan) en Willem Salet (teleocratische versus democratische grondslagen) passeerden verschillende principes, grondslagen en concepten uit de ruimtelijke ordening en bijbehorende juridische aspecten de revue. In aanvulling daarop stelde Marianne Kuijpers in haar presentatie de vraag hoe het begrip 'klimaatbestendigheid' in de ruimtelijke ordening te operationaliseren valt binnen bestaande of nieuwe concepten. Instrumenten, zoals het bestemmingsplan, zijn gericht op een relatief korte termijn, terwijl we om ons aan te passen aan klimaatverandering ook ruimte willen reserveren voor toekomstige ruimte claims op langere termijn. Een onderzoeksvraag zou kunnen zijn hoe flexibel deze concepten/principes en instrumentaria zijn in de context van klimaatadaptatie op lange termijn en toekomstige ruimte claims.

Voorts is het 'Scenario denken' in de ruimtelijke ordening nog geen gemeengoed, hoe krijg je dat wel voor elkaar? (zie verder discussie over 'grand design'). En zijn er alternatieven voor instrumenten als het bestemmingsplan?

Het geven van 'incentives' om de gebruikers van de ruimte te stimuleren tot een bepaalde vorm van ruimtegebruik zou je ook kunnen benoemen als een instrument. Hoe creëer je deze 'incentives' om een klimaatbestendig ruimtegebruik te realiseren? En hoe boor je (financiële) bronnen aan om klimaatbestendig ruimtegebruik te stimuleren? Dit vraagt om een interdisciplinaire aanpak.

Hoe kunnen concepten zoals bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur, casco of de lagenbenadering zelfregulerend stimuleren?

Er wordt door enkelen de stelling geponneerd (wellicht om te prikkelen) dat het 'oude planningsdenken' van 50 jaar geleden wellicht veel geschikter is voor het inbedden van klimaatbestendigheid, in tegenstelling tot het nieuwe concept van ontwikkelingsplanologie. Is dat zo?

Het juridisch systeem (Toon de Gier) en regelgeving (bijvoorbeeld WRO), welke de ruimtelijke ordening ondersteunt, is onder andere gestoeld op de volgende principes:

- geen schade aan anderen berokkenen;
- het compensatieprincipe.

Hoe pas je deze principes toe bij het beoordelen/toetsen/uitvoeren van (niet)klimaatbestendige ruimtelijke investeringen? Hoe pas je deze principes toe voor belangen voor de toekomst? Pier Vellinga vult aan dat de focus ligt op het kwalitatief zo goed mogelijk verankeren van klimaatverandering in de ruimtelijke ordening. Hierbij moet worden onderzocht welk type wetgeving het beste werkt voor klimaat en maatschappij. Vellinga geeft ook aan dat je op verschillende manieren tegen wetgeving aan kunt kijken. Bestaande wetgeving wordt nu vooral nog gezien als een praktisch bezwaar, dat de uitvoering van klimaatbestendige projecten in de weg kan staan. Wetgeving kan echter vooral ook een instrument zijn om een nieuwe realiteit te bewerkstelligen.

Florie de Pater stelt een onderzoek voor naar de klimaatbestendigheid van de verschillende concepten uit de geschiedenis van de ruimtelijke ordening. Als voorbeeld van een failliet concept noemt zij het 'Groene Hart', dat inmiddels langzaam is opgegeten. Paul Opdam vult aan dat

daarbij niet alleen succesvolle concepten geïdentificeerd moeten worden, maar dat ook nieuwe concepten ontwikkeld kunnen worden. Willem Salet merkt op dat we ons vooral ook af moeten vragen welke waarde(n) we met een bepaald concept hoog willen houden. Peter Driessen vat samen dat we dus op zoek moeten gaan naar relevante ruimtelijke concepten. Dirk Sijmons somt op welke succesvolle concepten er schuilen achter bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur, dit zijn het casco concept, de lagenbenaderingen en de eilandentheorie. Het gaat echter niet alleen om de concepten, maar vooral ook om de handelingswijzen, zoals bijvoorbeeld de gebundelde deconcentratie.

Dirk Sijmons stelt dat het 'Groene Hart' geen concept is, zoals verwoordt in de presentatie van Marianne Kuijpers, maar een formulering van een ruimtelijke observatie. We hebben het Groene Hart zien ontstaan de afgelopen 50 jaar. Welke ecologische principes/waarden onderbouwen de RO 'concepten'?

Rob Roggema geeft aan dat we op dit moment acht gebiedsspecifieke adaptatiestrategieën aan het ontwikkelen zijn. Deze zullen uiteindelijk moeten worden gegeneraliseerd naar één integrale 'duurzaamheids-achtige' toets. Barry Needham constateert dat het instrumentarium van de ruimtelijke ordening ruwweg is opgebouwd uit bestemmingsplannen en compensatieregelingen. De basisregels hierbij zijn dat je geen overlast veroorzaakt voor anderen en dat eventuele overlast gecompenseerd wordt. Deze principes kunnen worden doorgetrokken naar de toekomst. Dirk Sijmons constateert dat een succesvol instrument als de watertoets ervoor zorgt dat het probleem (in dit geval wateroverlast) niet groter wordt, maar dat dit instrument er niet voor kan zorgen dat het probleem daadwerkelijk wordt opgelost.

Scenario-denken: het 'grand design'

Moet je een (gemeenschappelijk?) eindplan of -beeld hebben, waar je wilt uitkomen met de (klimaatbestendige) ruimtelijke ontwikkeling van Nederland? Hoe doe je dat, aannemende dat 'klimaat' een zwak belang is in de ruimtelijke ordening? Probeer in stapjes in tijd en ruimte te denken om uiteindelijk bij het eindbeeld te komen. Paul Opdam gaf aan dat de EHS een voorbeeld is van een nationaal concept, een 'grand design' waar regionaal mee aan de slag wordt gegaan. Willem Salet geeft aan dat daarbij het regelen en het sturen goed op elkaar aangesloten moeten zijn. Zelfregulerende effecten moeten daarbij zoveel mogelijk worden gestimuleerd.

Bram van de Klundert geeft aan dat we in feite afkoersen op een bewegend doel aan de horizon. Om dit doel te bereiken zijn bepaalde keuzes nodig, maar onduidelijk is op welke punten nu echt gekozen moet worden. Sybilla Dekker constateerde dat het 'scenario denken' in de ruimtelijke ordening nog geen gemeengoed is, hoe krijg je dat wel voor elkaar?



Er werd ook gesteld dat bij het nadenken over de lange termijn gebruik gemaakt moet worden van de kansen die er nu al liggen, c.q. 'windows of opportunity'. Hier wordt het voorbeeld van bio-energie productie aangehaald. Ruimteclaims, 'euro's' en grondeigendom worden nu al beïnvloed door toekomstige klimaat- en grondreserveringen voor de toekomst.

Hoe combineer je 'Grand designs'? Bijvoorbeeld 'Nederland mooier maken' combineren met 'Nederland climate proof' maken? Welke RO instrumenten heb je daarvoor nodig? In KvK heb je acht hotspots; gaan we dus acht 'sub grand designs of adaptatiestrategieën ontwikkelen?

(Het verhogen van het) lokale zelfregulerend vermogen van de regio
Kun je verhoging van het lokale zelfregulerend vermogen van een regio inzetten als adaptatiestrategie? Met andere woorden kun je door stimuleren van dit lokale zelfregulerend vermogen (mate van zelforganisatie) een regio bestendiger maken tegen een veranderend klimaat en toenemende weersextremen? En hoe kun je daaraan werken? Welke barrières liggen er? Kun je deze strategie gebruiken in relatie met andere adaptatiestrategieën? Waar liggen de grenzen, c.q.

omslagpunten in de adaptieve capaciteit van instituties? Hoe reageren organisaties en regels in de ruimtelijke ordening op het 'onverwachte' (i.e. klimaatverandering, extreme weersbeurtenis)? En daaruit volgende: hoe 'ontwerp' je organisaties die in staat zijn om het 'onverwachte' te kunnen beheersen? Hoe leg je de focus op het zelfregulerende vermogen waarbij je toch rekenschap neemt van RO-normen/instrumenten/wetten (i.e. essay Salet; democratie). Salet gaf in het debat daarbij nog het voorbeeld van de verschillen in implementatie van windenergie in Nederland (teleocratisch ingestoken) en Duitsland (nocratisch ingestoken).

Grand design versus het regionale zelfregulerend vermogen; het spanningsveld in de RO

Een sturende nationale overheid staat in theorie op gespannen voet met regionale gebiedsontwikkeling (zelforganisatie); kan een ruimtelijk klimaatbeleid worden ontworpen dat goed met die spanning om gaat? Het dilemma is de vraag of een 'grand design' voor een klimaatbestendig ruimtegebruik nagestreefd kan worden, bouwend op het zelfregulerend vermogen van de samenleving (regio's)?

Bij deze kwestie horen bekende vragen over de regierol in de ruimtelijke ordening. Hoe verdeel je deze over de nationale overheid en de provincies? Of moet je in het kader van de klimaatverandering de huidige decentralisatie weer heroverwegen, oftewel terug naar het eerder genoemde 'oude planningsdenken'. De complexiteit in de ruimtelijke ordening neemt toe, er zijn meer en andere spelers, elk met verschillende belangen en verschillen in machtspositie. Moeten we niet sturen op alternatieve handelingsperspectieven? Het gaat hierbij niet alleen om het stimuleren van 'klimaatbestendig' ruimtegebruik, c.q. het reduceren van klimaatrisico's (adaptatie) maar ook om alternatieve handelingsperspectieven/ruimtegebruik die de uitstoot van broeikasgassen verminderen (mitigatie). Sturen op alternatieve handelingsperspectieven staat op gespannen voet met een terughoudende nationale overheid in de ruimtelijke ordening. Verder werd door enkelen de stelling geopperd dat niet alleen klimaatverandering (mogelijk) vraagt om een top-down aansturing van de ruimtelijke inrichting, maar dat dit ook noodzakelijk is voor het bereiken van ruimtelijke samenhang. De uitdaging is de visie of 'grand design' te koppelen aan het regionale zelfregulerend vermogen. Pavel Kabat stelt voor te onderzoeken waar, vanuit het belang van klimaat, het optimum ligt van de bestuurlijke complexiteit. De eerste reactie daarop is dat dit optimum wel eens zou kunnen liggen bij de lage complexiteit van een (op klimaat gerichte) dictatuur. Bram van de Klundert besluit de

discussie met de opmerking dat Klimaat voor Ruimte op dit gebied heel veel kan leren van de milieubeweging. Vinus Zachariasse geeft aan dat een stakeholderanalyse aan de basis zou moeten liggen van het ontwikkelen van handelingswijzen. Verschillende doelen en opties moeten hierbij aan elkaar gekoppeld worden. Als voorbeeld noemt hij de verbinding tussen ecologie en recreatie. Maarke Galle stelt voor om vooral ook vast te stellen welke keuzes niet gemaakt hoeven te worden. Dit is dus een zoektocht naar wat er wél kan binnen de nieuwe randvoorwaarden die de klimaatverandering schept.

Afwegingskaders (waaronder maatschappelijke kosten en baten)

Het essay en de presentatie van Tejo Spit gaven aanleiding tot de discussie over afwegingskaders. De discussie was breder dan alleen het (bekende) instrument van de (maatschappelijke) kosten-baten analyse. Een deelnemer stelde dat afwegingsinstrumenten zoals (M)KBA's en MER's 'enge definitiekaders gebruiken en daarmee afwegingen voor ruimtegebruik op de lange termijn juist bemoeilijken. Tejo Spit betoogde in zijn presentatie over de positionering van de 'zwakke belangen' in de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting dat klimaat (of klimaatbestendigheid) één van de zwakke belangen is, net zoals 'natuur' of 'ruimtelijke kwaliteit'. Je moet oppassen niet te blijven steken in een zoektocht naar een afwegingskader (toetsen op klimaatbestendigheid; *lessons learned* van de watertoets) binnen de ruimtelijke ordening, maar ook aandacht besteden aan oplossingsstrategieën binnen (en buiten) de geldende juridische principes (bijvoorbeeld compenserings- en vereveningsprincipe), instrumenten en concepten (bijvoorbeeld lagenbenadering) uit de ruimtelijke ordening. Verder: hoe ga je om met toekomstige waarden van de ruimte (verdiscontering etc.) en met niet monetaire waarden in maatschappelijke kosten-baten analyses? Ruimtelijke samenhang en lokale zelforganisatie vragen om een andere vorm van kosten en baten afweging (waardecreatie); je zult ook moeten werken met veranderende waardepatronen, welke niet allemaal monetair te duiden zijn. Hoe verdisconteer je toekomstige waarden van grond? Hoe kun je (economische) doelen en (zwakke) belangen van stakeholders met elkaar verbinden. Wellicht kunnen we hier ook leren van het buitenland, bijvoorbeeld via buitenlandse case studies; niet om ideeën daaruit te kopiëren maar om ervan te leren? Naast de buitenlandse case studies kunnen we leren van eerdere oefeningen om het ruimtegebruik regionaal te 'optimaliseren' (er zijn meerdere oplossingen); soms wordt niet de (mathematisch) meest optimale oplossing gekozen maar de 'second best' oplossingen. Waarom? Bij het maken van afwegingen in ruimtegebruik hoort ook het omgaan met risico's en onzekerheden, zeker als het gaat om klimaatverandering.

Peter Timofeef was er om de Nederlandse probleembewust te maken (klimaat en water). Biedt KvK een handelingsperspectief voor beheersbare risico's? Of biedt KvR/KvK instrumenten voor het nuchter omgaan met risico's? Het dilemma is natuurlijk hoe we de risico's over de verschillende belanghebbenden in de ruimte verdelen (bèta en gamma perspectief) en wie we verantwoordelijk stellen wanneer het fout gaat. Pavel Kabat vult aan dat het gaat om een andere vorm van risicomanagement, waarbij niet het uitsluiten van risico's voorop staat, maar het (ver-)delen van risico's.

Katrien Termeer reageert dat we door het uitsluiten van risico's het zelfaanpassend vermogen van burgers hebben ingedamd. Een scan van de wijze waarop dit proces zich heeft voltrokken zou de basis kunnen zijn voor het ontwikkelen van nieuwe vormen van risicomanagement. Sibout Nootboom illustreert de huidige risicobeleving met het voorbeeld dat een onlangs ingesteelde risicoverklaring bij onroerend goed transacties geen enkel effect blijkt te hebben op deze transacties. Barry Needham vult aan dat mensen ofwel risico's accepteren, of anders deze gewoon afkopen. Marianne Kuijpers constateert dat het maatschappelijk debat over dit soort zaken eigenlijk altijd loskomt naar aanleiding van een (bijna) ramp.

Wie gaat het risicomanagement doen: de nationale overheid, de provincie of leggen we ook een deel van die taak bij het individu/burger? Wat versterkt of dooft momenteel het zelfregulerend vermogen om met (klimaat)risico's in Nederland om te gaan? Het gaat niet alleen om financiële risico's maar ook om groepsrisico's (mensenlevens) en om de verschillen hoe je met de verschillende typen risico's omgaat. Ook hier wordt de suggestie gedaan dit methodologisch aan te pakken met vergelijkende studies in het buitenland (bijvoorbeeld Loire) of parallelen met andere risico's (bijvoorbeeld bosbrandgevaar). Het is ook van belang om instrumenten/richtlijnen te ontwikkelen voor besluitvormers die hen helpen om te gaan met bewegende doelen en bewegende kennis/onzekerheden.

Grondbeleid

Tejo Spit stelt voor om het meerwaardevraagstuk te koppelen aan het grondbeleid. Dirk Sijmons geeft daarop aan dat De Nederlandsche Bank onlangs heeft berekend dat het, ondanks de stijgende grondprijzen, voor de Nederlandse overheid nog steeds opportuun is om op grote schaal grond aan te kopen en deze te verpachten. Sybilla Dekker geeft aan dat ter voorbereiding van de grondexploitatiewet al heel veel is uitgezocht en

dat onderzoek in het kader van Klimaat voor Ruimte hier dankbaar gebruik van kan maken.

7.9 Afsluiting: follow-up na deze bijeenkomst *door dagvoorzitter Peter Driessen*

Alles wat vanmiddag naar voren is gebracht zal worden meegenomen in de nadere programmering van het planologisch, juridisch en bestuurskundig onderzoek. Bij die programmering zal verder gebruik worden gemaakt van een aantal andere bronnen:

1. Onderzoekvragen uit de hotspots (beide programma's zijn immers voor een belangrijk deel ook vraaggestuurd). Die vragen zullen soms regiospecifiek zijn, maar kunnen ook een meer algemene strekking hebben. De hotspottteams in KvK zullen in de komende maanden hun onderzoekprogramma's gaan ontwerpen.
2. Een analyse van de nationale en internationale literatuur over klimaatadaptatie. Ook hieruit zullen kennisvragen en kennislacunes naar voren komen.
3. Een inventarisatie van onderzoekprogramma's in andere landen.
4. Ervaringen in andere landen met klimaatadaptatieprojecten.

Het is bepaald niet uitgesloten dat we gaandeweg de programmering nog één of meerdere expert meetings organiseren. In elk geval is het de bedoeling om eind oktober een nationale conferentie te organiseren, vanuit KvR, KvK en ARK, waar de hotspots zich zullen presenteren met hun onderzoekprogramma's, waar de eerste resultaten van het nationale atwegingskader zullen worden gepresenteerd en waar al het andere generieke sociaal-wetenschappelijke en natuurwetenschappelijke onderzoek aan de orde komt. Onderzoek zal voor een belangrijk deel worden uitgezet in de vorm van open calls. Dit betekent derhalve dat elk voorstel wordt voorgelegd aan een review committee en dat er sprake is van een competitie. De reviews worden zo mogelijk internationaal uitgezet, maar in sommige gevallen kunnen ook Nederlandse wetenschappers bij de reviews worden betrokken.

De voorzitter dankt tenslotte een ieder voor de aanwezigheid, mede namens alle collega's die betrokken zijn bij de programma's KvR en KvK. Een woord van dank gaat ook uit naar de inleiders en naar de essayisten. Heel in het bijzonder Florrie de Pater en Els Hunfeld (beiden van het programmabureau KvR) geprezen voor de uitstekende organisatie van dit oloopdebat.

Applaus!

8. Een gespannen relatie: klimaatverandering en ruimtelijke ordening

Tejo Spit en Peter Driessen



8.1 Inleiding

In deze bundel is een aanzet gegeven tot het denken over een onderzoekagenda voor de relatie tussen klimaatverandering en ruimtelijke ordening. De essays weerspiegelen de totale bandbreedte van het werkveld en het wetenschapsveld van de ruimtelijke ordening. Het varieert van enerzijds de vooral theoretische beschouwingen van Van der Valk en Salet over de kennis(ontwikkeling) op dit thema, tot de bijna operationele bijdrage van Spit, waarin instrumentele relaties worden gelegd om adaptatiestrategieën te ondersteunen. De beide andere bijdragen liggen daar tussenin en belichten een juridisch perspectief (De Gier) en een bestuurskundig perspectief (Teisman).

In dit afsluitende hoofdstuk staan wij voor de lastige opgave om hieruit enkele bouwstenen te formuleren voor het opstellen van een onderzoekagenda. Salet stelt terecht dat de kern van de planologie de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijke orde betreft. Daarbij staan ruimtelijke interventies centraal. Elke interventie heeft te maken met een conglomeraat van (al dan niet) tegenstrijdige belangen. Hieruit ontstaan spanningsvelden. Dat is heel gebruikelijk in de ruimtelijke ordening. Vanuit het perspectief van de relatie tussen klimaatverandering en ruimtelijke ordening ontstaan echter nieuwe spanningsvelden en worden traditionele spanningsvelden anders belicht. Op basis van de essays zullen wij in dit hoofdstuk proberen een aantal van die spanningsvelden in kaart te brengen en te beschrijven. In het hart van die spanningsvelden liggen immers de meest interessante onderzoekopgaven. Deze spanningsvelden zijn in de wetenschappelijke literatuur (en ook in de in dit rapport opgenomen essays) in diverse bewoordingen en verbijzonderingen te vinden.

8.2 Spanningsvelden

Een eerste spanningsveld is die tussen *collectieve belangen en individuele belangen*. Ruimtelijke adaptatie aan klimaatverandering weerspiegelt per definitie een collectief belang. Niet alleen is het een collectief belang omdat het vaak om beschermingsvraagstukken gaat (zoals tegen de stijging van de zeespiegel en extremere rivierafvoeren), maar ook omdat het om grote en kostbare ingrepen gaat die bijna altijd individuele belangen en competenties overstijgen. Toch verbindt dat primaire collectieve belang zich in de uitvoering met allerlei individuele belangen. De wijze waarop deze belangen zich met elkaar (kunnen) verbinden biedt veelbelovende aanknopingspunten voor onderzoek.

Een tweede spanningsveld sluit hierop aan, namelijk het spanningsveld tussen *zwakke en sterke belangen* in de ruimtelijke ordening. Adaptatie aan klimaatverandering lijkt vooral een zwak belang te vertegenwoordigen. Immers, hieraan zijn op het eerste oog geen directe financieel-economische baten verbonden. Niettemin kunnen adaptatiemaatregelen ook nieuwe kansen scheppen. De uitdaging is dan ook om te bezien of dit ogenschijnlijk zwakke belang zich in het geval van ruimtelijke interventies kan verbinden met sterke(re) ruimtelijke belangen, waardoor adaptatiemaatregelen financieel-economisch aantrekkelijk worden en kunnen bijdragen aan een duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Het ogenschijnlijke feit van een zwak economisch belang is (mede) te herleiden tot een ander spanningsveld. Interventies ten behoeve van klimaatverandering vertegenwoordigen (eveneens ogenschijnlijk) een lange termijn (collectief) belang. Klimaatverandering is een vraagstuk dat zich over een lange tijdsperiode uitstrekt en waarschijnlijk ook pas op de langere termijn daadwerkelijke repercussies heeft voor onze samenleving. Niettemin moet op die gevolgen worden geanticipeerd en moeten voor de kortere en middellange termijn handelingsperspectieven worden ontworpen. Dat dient ook nog eens te geschieden in een context van onvolledige en onzekere kennis. Het derde spanningsveld is er dus een tussen *korte en lange termijn belangen*.

Het vierde spanningsveld is een traditioneel spanningsveld in de ruimtelijke ordening, namelijk dat van uiteenlopende afwegingskaders op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Meer precies wordt hier bedoeld op het spanningsveld tussen enerzijds het (*inter*)*nationale afwegingskader* en het *lokaal-regionale afwegingskader*. Met name zwakke(re) collectieve belangen hebben de neiging op de lagere bestuurlijke niveaus het onderspit te delven in de besluitvorming in de

ruimtelijke ordening. Vooral korte termijn economische belangen (zoals werkgelegenheid) geven daar vaak de doorslag. Inzicht in een betere (instrumentele) positionering van klimaatadaptatievraagstukken in afwegingsprocessen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus vormt een belangrijk thema voor onderzoek.

Een daaraan gekoppeld, vijfde, spanningsveld is dat tussen *generieke maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen*. Adaptatiestrategieën en afwegingskaders zullen ongetwijfeld algemene maatregelen en principes kennen. Niettemin blijkt uit de planologische en bestuurskundige literatuur dat processen van gebiedsontwikkeling gepaard dienen te gaan met enige beleidsruimte voor de regionale actoren. Die beleidsruimte is niet alleen nodig om maatregelen af stemmen op de regionale omstandigheden, maar ook om de nodige ruimte te bieden voor onderhandelingen tussen de verschillende betrokken belanghebbenden. De vraag is derhalve hoe strak het nationale beleidskader moet zijn en hoe ruim de regionale mogelijkheden voor een specifieke invulling. Ook de juridische mogelijkheden en beperkingen (mede ook gelet op het toenemende belang van Europese richtlijnen) zijn in dat verband van belang.

Een zesde spanningsveld wordt gevonden in het traditionele vraagstuk tussen *collectieve sturing of sturing via het marktmechanisme*. In een tijdperk waarin het overheidsingrijpen in de ruimtelijke ordening langzaam (maar zeker) op zijn retour is (zie ook Vijfde Nota), lijkt inzicht in de aspecten binnen adaptatiestrategieën die aan de markt kunnen worden overgelaten cruciaal. Hoewel dit spanningsveld vrij eenduidig lijkt, is het dat allerminst. Hieronder liggen immers allerlei andere vraagstukken. Niet de minste is bijvoorbeeld de manier waarop in de ruimtelijke ordening tot nu toe met risico's is omgegaan. Overheidsbescherming tegen risico's (bijvoorbeeld overstromingsrisico's) is een collectieve maatregel, terwijl het afsluiten van verzekeringen een maatregel is die via het marktmechanisme verloopt. Naast deze instrumentele implicatie, heeft dit spanningsveld ook een sterk normatieve lading die het exploreren waard lijkt (waar liggen de collectieve en waar de individuele verantwoordelijkheden?). Tussen overheidssturing en marktsturing ligt overigens ook nog een derde strategie: netwerksturing. Bij netwerksturing nemen diverse publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor beleidsontwerp en beleidsimplementatie. Welke (combinaties van) sturingsstrategieën gewenst zijn of bij adaptatiemaatregelen succesvol kunnen zijn, is een belangwekkend onderzoeksthema.

Een zevende spanningsveld sluit aan bij de instrumentele dimensie van het zesde spanningsveld en kan gevonden worden in het verschil tussen *dwingende maatregelen* en *verleidende maatregelen*. Belangrijke collectieve belangen kunnen worden geborgd door deze in wet- en regelgeving te verankeren. Dat is de meest dwingende vorm, zeker (en niet onbelangrijk) als het toezicht daarop goed is geregeld. Verleidende maatregelen zijn veel vrijblijvender. Deze worden immers niet afgedwongen, waardoor de omvang en kwaliteit daarvan nooit gegarandeerd kan worden. Via bewustwordingscampagnes (vergelijk milieumaatregelen) kan een beroep worden gedaan op gemeenschappelijke waarden en verantwoordelijkheidsgevoelens binnen de samenleving (verantwoord ondernemen) om klimaatadaptatiemaatregelen te ondersteunen. Dit vergt ondermeer inzicht in de werking daarvan (in relatie tot de onderliggende waarden bij klimaatvraagstukken). Overigens past ook het inzetten van subsidies en verhandelbare rechten in een strategie van verleiding.

Een achtste spanningsveld ligt in het verlengde van een marktgerichte strategie. Dit is het spanningsveld tussen *kunnen* en *willen*. Met name bij ruimtelijke vraagstukken waar veel belangen zijn betrokken, inclusief (belangrijke) collectieve belangen, is dit onderscheid cruciaal. Immers, menige partij zal het collectieve belang onderschrijven, maar ontbeert de middelen om deze te realiseren. Dat is *kunnen*. En omgekeerd, niet elke partij die wel de competenties heeft om een dergelijk doel te realiseren (bijvoorbeeld lokale overheden en projectontwikkelaars) zal (om uiteenlopende redenen) dit niet *willen* doen. Inzicht in datgene dat deze partijen motiveert om een bijdrage te leveren aan adaptatiestrategieën kan een bijdrage leveren om deze uiteindelijk te realiseren.

Een laatste spanningsveld ligt ten slotte besloten in de verhouding tussen *wetenschap* en *beleidspraktijk*. De praktijk van het wetenschappelijk onderzoek sluit niet altijd goed aan bij de maatschappelijke context van probleemagendering en probleemoplossing. Hoewel de aanwijzingen dat er sprake is van een mondiale klimaatverandering steeds sterker worden en de wetenschappelijke bewijsvoering voor dit verschijnsel steeds beter wordt, blijft er sprake van grote onzekerheden. Deze onzekerheden hebben niet alleen betrekking op de aard van het verschijnsel (de mate waarin het klimaat verandert en de termijn waarop de effecten zich laten gelden), maar ook op de gevolgen ervan (risico's) voor Nederland en de ons omringende landen, alsmede op de meest optimale strategieën om de mogelijke gevolgen effectief het hoofd te bieden. Ondanks alle onzekerheden moet vanwege de responstijd van het systeem nu reeds geïmplementeerd worden

op de mogelijk negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Daarbij dient met name wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan het omgaan met de risico's van deze mogelijke veranderingen. Voor ons land speelt, met name vanwege haar ligging, een hernieuwde visie op de ruimtelijke inrichting van ons land, op de middellange en lange termijn. Die visie zal niet alleen rekening moeten houden met de actuele stand van de wetenschappelijke kennis, maar ook met verschillende belangen en waarden in onze maatschappij en dienaangaande verschillende visies op het probleem en de oplossing ervan, alsmede de wijze waarop de wetenschap haar inhoudelijke bijdrage optimaal kan laten renderen in deze maatschappelijke context.

8.3 Tot slot

Ruimtelijke ordening gaat primair over de bestemming, de inrichting en het beheer van onze leefomgeving, vanuit een visie op een toekomstige en duurzame ruimtelijke kwaliteit, met alle daaraan gekoppelde wetenschappelijke, politieke en sociaaleconomische onzekerheden. Het vraagstuk over de wijze waarop in de ruimtelijke ordening klimaatadaptatie moet worden gerealiseerd is een nieuwe opgave, maar geen onbekende. Niet alleen kent de ruimtelijke ordening een werkwijze waarin klimaatbelangen reeds een plek hebben. Nieuw is echter de urgentie en de omvang waarmee dit vraagstuk nu op de samenleving afkomt. Als het gaat om het inzichtelijk maken van de nieuwe opgave ligt het voor de hand aan te sluiten bij bestaande werkwijzen. Deze hebben immers geleid tot bewezen kwaliteit! Dat moet het uitgangspunt zijn. Vervolgens ligt de opgave daarin om dit op een dermate innovatieve wijze te doen dat het klimaatbelang zo optimaal mogelijk geïntegreerd wordt in de dagelijkse besluitvorming in de ruimtelijke ordening en gekoppeld wordt aan andere maatschappelijke en economische belangen. De geschetste spanningsvelden kunnen een kapstok vormen om het toekomstige onderzoek naar de relatie tussen klimaatverandering en ruimtelijke ordening verder vorm te geven. Tegelijkertijd kan een dergelijk onderzoeksprogramma ook unieke inzichten en kansen bieden voor de ruimtelijke ordening zelf: om ook deze van nieuwe inzichten en impulsen te voorzien!

Literatuur

- ABRvS 22 maart 2006 (Bestemmingsplan Linderveld, gemeente Deventer). *Bouwrecht 2006*, p. 546, m.nt. H.J. de Vries en AB 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier.
- Ale, B.J.M. (2000). *Kennis en de vijfde baan*. In R.J. In 't Veld (ed.). *Willens en Wetens*. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen. Rijswijk, RMNO.
- ARL (2007). *Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels: Die Sicht der Raumplanung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).
- Baaré, D. (2007). *De meerwaarde van waardecreatie op het grensvlak van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*. Utrecht: masterthesis Planologie.
- Bulkeley, H. (2006). A changing climate for spatial planning. *Planning Theory and Practice*, 7(2), pp. 203-214.
- Campbell, H. (2006). Is the issue of climate change too big for spatial planning? *Planning Theory and Practice*, 7(2), p. 201.
- Castells, M. (2005). *The Power of Identity; the Information Age. Economy, Society and Culture Volume II*. Cornwall: Blackwell Publishing.
- Davoudi S. 2006, Evidence-Based Planning, *disP* 165 (2), pp. 14-24.
- Dowlatabadi, H. (2007). On integration of policies for climate and global change. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 12(5), pp. 651-663.
- Drunen, M. van (2007). Routeplanner 3: what we do and don't know about climate change in the Netherlands.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power. Democracy in Practice*. London, The University of Chicago Press.

- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can count again*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research - One researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research* 21(4), pp. 353-366.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited, *European Planning Studies*, 6(3), pp. 245-253.
- Friend, J. and Hickling, A. (2005 -3ed.). *Planning under Pressure; the Strategic Choice Approach*. Oxford, Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M. (1994). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londen, Sage.
- Gier, A.A.J. de (2007). *Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten*. Ministerie van VROM, april 2007.
- Healey, P. (1992). A Planners day- knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association* 58(1), pp. 9-20.
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of Planning Education and Research* 19(2), pp. 111-121.
- Hoppe, R., Hisschemöller, M. (1995). Coping with Intractable Controversies: the Case for Problem-Structuring in Policy Design. *Knowledge for Policy* 4(8), pp. 40-60.
- Hoppe, R. (2002). *Van flipperkast naar grensverkeer: veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*. Den Haag, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis und Praxis*, 3(3), pp. 199-215.
- Kruyt, B., B. Needham & T. Spit (1990). *Economische grondslagen van grondbeleid*. Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, Amsterdam.
- Needham, B., P. te Raa, T. Spit & T. Zwanikken (2000). Kwaliteit, winst en risico: de invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Deelrapport van: Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000), *Notie van ruimte; op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nr. 3. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Needham, B. (2006). *Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu-Uitgevers, pp. 181-204.
- Nowotny, H., Scott, P., Gibbons, M. (2001). *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge, Polity Press.
- Nijkamp, P. (2003). *Wetenschap in gesprek met samenleving*. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Spit, T. (1999). Cities and the Assessment of Economic Effects of Infrastructure Development. In: E. Wever (1999). *Cities in perspective I. Economy, planning and the environment*. Assen: Van Gorcum, pp. 129-145.
- Spit, T. & P. Zoete (2006). *Ruimtelijke Ordening in Nederland*. Een wetenschappelijke inleiding in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tress, B. & Tress, G. (2002), *Disciplinary and meta-disciplinary approaches in landscape ecology*, in: Bastian, O. en Steinhardt, U. (red.). *Development and Perspectives of Landscape Ecology*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 25-37.
- Tress, B., Tress, G., Valk, A.J. van der, Fry, G. (eds.) (2003). *Interdisciplinary and Transdisciplinary Landscape Studies; Potential and Limitations*, Wageningen: Alterra.

Bijlage 1. Over de auteurs

- Prof.dr. Peter P.J. Driessen
- Hoogleraar Milieumaatschappijwetenschappen, Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, Copernicus Instituut voor Duurzame ontwikkeling en Innovatie.
 - Wetenschappelijk directeur Stichting Kennis voor Klimaat.

- Mr. Toon A.J. de Gier
- Universitair hofdocent Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie Bestuur en Organisatie, Centrum voor Omgevingsrecht en -Beleid

- Dr. Sibout Nootboom
- Wetenschappelijk onderzoeker Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
 - Strategisch adviseur bij de afdeling Bestuur en Management, DHV Amersfoort

- Ir. Florrie de Pater
- Netwerkmanager Klimaat voor Ruimte
 - Coördinator Kennisplatform Kennis voor Klimaat

- Prof.dr. Willem G.M. Salet
- Hoogleraar Planologie, Universiteit van Amsterdam, Faculteit Sociale en Gedragswetenschappen, Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies

- Prof.dr. Tejo J.M. Spit
- Hoogleraar Planologie, Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, Urban and Regional research centre Utrecht (URU)

- Prof.dr. Geert G.R. Teisman
- Hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
 - Wetenschappelijk directeur Leven met Water

- Prof. dr. Arnold J.J. van der Valk
- Hoogleraar Landgebruiksplanning. Wageningen Universiteit

Bijlage 2. Deelnemers opleeddebat Planologie

Naam		Organisatie
Deelen	Ir. Kees L. van	TNO Bouw en Ondergrond / Milieu en Leefomgeving
Dekker	Mevr. Sybilla M.	Oud minister VROM / lid RvT-KvK
Dorland	Drs. Kees	Vrije Universiteit / programmabureau Klimaat voor Ruimte
Driessen	Prof.dr. Peter P.J.	Universiteit Utrecht / Fac. Geowetenschappen, Innovatie- en Milieuwetenschappen
Galle	Drs. Maaïke M.A.	Ruimtelijk Planbureau
Gier	Mr. A.A.J. (Toon) de	Universiteit Utrecht / Ruimtelijk Bestuursrecht
Hasselaar	Mr. Freek	Habiforum
Hugtenburg	Ir. Jasper	Bureau HNS / Landschapsarchitect
Kabat	Prof.dr. Pavel	Universiteit Wageningen / Alterra
Klostermann	Dr. J.E.M.	Wageningen UR / ALTERRA
Klundert	Dr. Bram van de	VROM raad
Kuijpers	Dr. Marianne	Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)
Loon	Ir. Jantje M. van	Wageningen UR / KvK
Needham	Prof.dr. D. Barry	Radboud Universiteit Nijmegen
Nooteboom	Dr. Sibout	Erasmus Universiteit Rotterdam / Fac. Der Sociale Wetenschappen
Opdam	Prof.dr. Paul F.M.	Wageningen UR / ALTERRA
Pater	Ir. Florrie de	Vrije Universiteit / Klimaat voor Ruimte
Rijswick	Prof.mr. H.F.M.W. (Marleen) van	Universiteit Utrecht / Fac. Rechtsgeleerdheid, afd. Staats- en Bestuursrecht
Roggema	Ir. Rob	Provincie Groningen / Afd. Omgevingsbeleid
Salet	Prof.dr. Willem G.M.	UvA / Fac. der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, afd. Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies
Schoonman	Drs.ing. Rob J.	Ministerie van VROM / DG Ruimte
Sijmons	Ir. Dirk	Bureau HNS / Landschapsarchitect
Spit	Prof.dr. Tejo J.M.	Universiteit Utrecht / Fac. Geowetenschappen, Sociale Geografie en Planologie
Termeer	Prof.dr.ir. Katrien J.A.	Wageningen UR / Bestuurskunde
Valk	Prof.dr. Arnold J.J. van der	Universiteit Wageningen / Leerstoelgroep Landgebruiksplanning
Vellinga	Prof.dr.ir. Pler	Wageningen UR / Alterra + VU – Klimaatcentrum
Veraart	Ir. J.A.	Wageningen UR / ALTERRA
Zachariasse	Prof.dr. Vinus (L.C.)	Lid RvT – KvK

Programmabureau Klimaat voor Ruimte
Programme Office Climate changes Spatial Planning
www.klimaatvoorruimte.nl
www.climatechangesspatialplanning.nl

c/o Climate Centre, Vrije Universiteit, FALW
De Boelelaan 1085
1081 HV A
The Netherlands
T +31 20 598 8648
F +31 20 598 2862
E office@klimaatvoorruimte.nl

c/o Alterra (Wageningen UR)
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
The Netherlands
T +31 317 48 6540
F +31 317 42 6101
E info@klimaatvoorruimte.nl

ISBN 978-90-8815-003-6

